Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

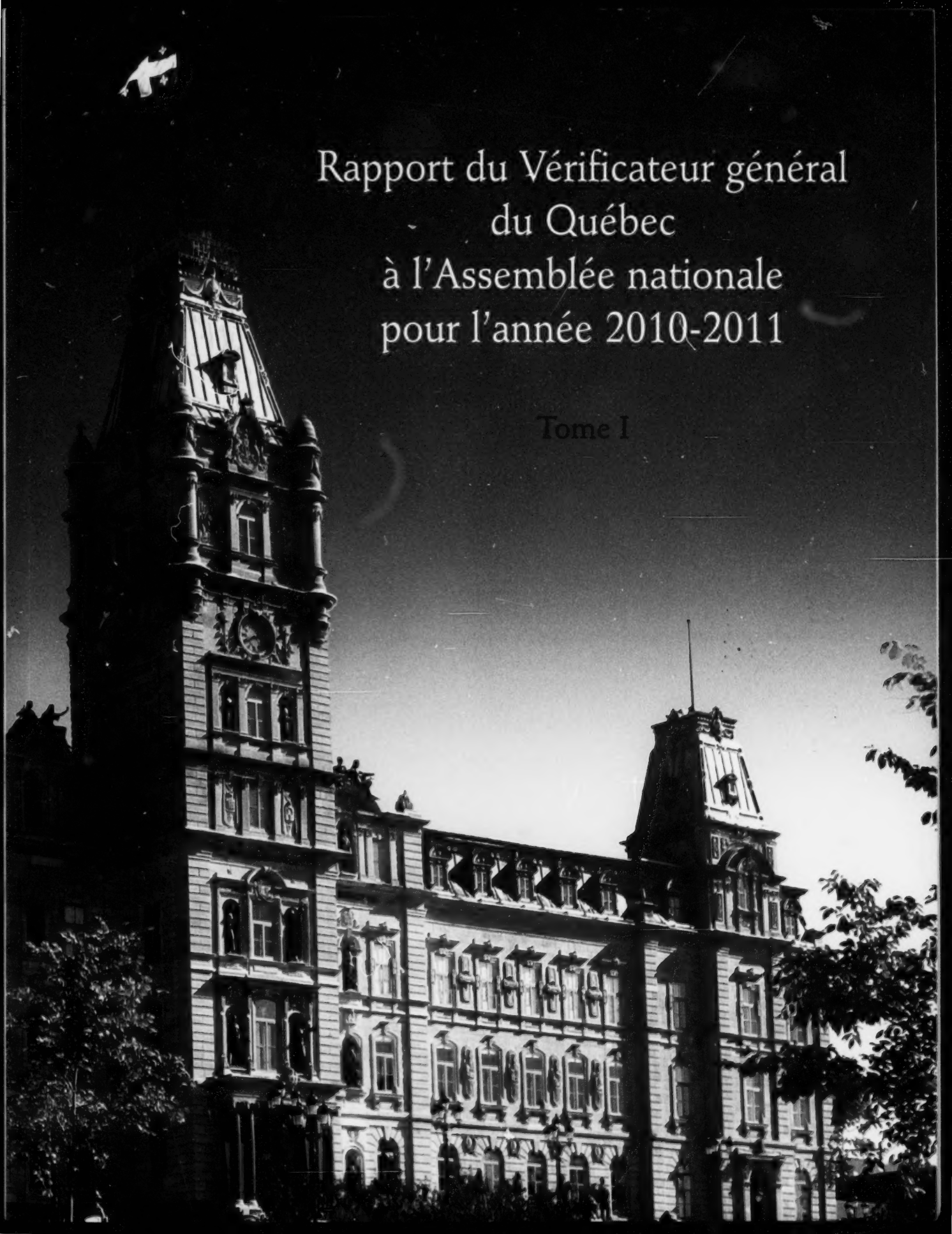
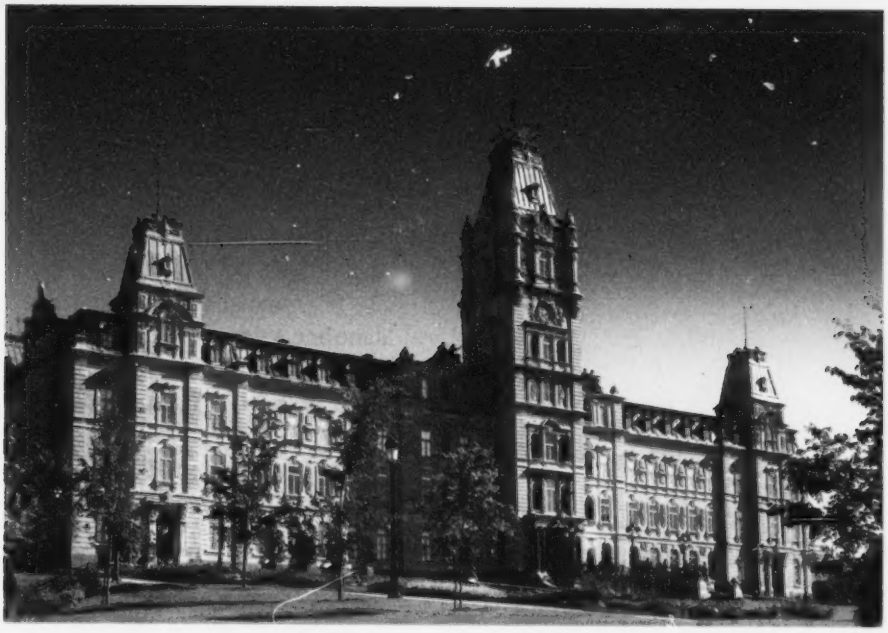


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, mai 2010

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président,. l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance

Renaud Lachance, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance
Chapitre 2	Frais d'administration des commissions scolaires
Chapitre 3	Sélection des immigrants travailleurs qualifiés
Chapitre 4	Performance relative aux principales activités du Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable
Chapitre 5	Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec
Chapitre 6	Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**1.1**
Loi sur la gouvernance des sociétés d'État	**1.4**
Projet SAGIR	**1.18**
Contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques	**1.35**

Abréviations et sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DGSAGIR	Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
GIRES	Gestion intégrée des ressources
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

1.3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans ce chapitre, le vérificateur général fait le point sur les travaux réalisés par diverses sociétés à l'égard de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, sur le déroulement du projet SAGIR ainsi que sur sa contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques.

Loi sur la gouvernance des sociétés d'État

1.4 En 2006, le gouvernement a publié un énoncé de politique intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*. Par cette modernisation, le gouvernement indiquait qu'il visait à favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public. Le document précisait également que cet objectif sera atteint grâce à une imputabilité renforcée et que c'est en rendant des comptes que la haute direction – direction générale et conseil d'administration – démontrera qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État.

1.5 Cet énoncé de politique a été suivi, en décembre 2006, par l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. D'entrée de jeu, le premier article de cette loi indique qu'elle a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction.

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**1.1**
Loi sur la gouvernance des sociétés d'État	**1.4**
Projet SAGIR	**1.18**
Contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques	**1.35**

Abréviations et sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DGSAGIR	Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
GIRES	Gestion intégrée des ressources
SAGIR	Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

1.3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Dans ce chapitre, le vérificateur général fait le point sur les travaux réalisés par diverses sociétés à l'égard de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, sur le déroulement du projet SAGIR ainsi que sur sa contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques.

Loi sur la gouvernance des sociétés d'État

1.4 En 2006, le gouvernement a publié un énoncé de politique intitulé *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*. Par cette modernisation, le gouvernement indiquait qu'il visait à favoriser une gestion qui réponde à des critères exigeants de transparence, d'intégrité et de responsabilité, et ce, afin d'assurer la performance attendue des entreprises du secteur public. Le document précisait également que cet objectif sera atteint grâce à une imputabilité renforcée et que c'est en rendant des comptes que la haute direction – direction générale et conseil d'administration – démontrera qu'elle a respecté les règles de gouvernance édictées par l'État.

1.5 Cet énoncé de politique a été suivi, en décembre 2006, par l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. D'entrée de jeu, le premier article de cette loi indique qu'elle a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction.

1.15 Jusqu'en mars 2010, des ententes ont été conclues avec les huit entités visées par l'article 15 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Ces entités ont toutes amorcé des travaux en vue de se doter de mesures de l'efficacité et de la performance. Les trois entreprises du gouvernement ont retenu les services d'une firme externe afin de déterminer et de réaliser ces mesures. Un échéancier a également été établi quant à l'adoption des indicateurs de performance par le conseil d'administration et à la production du rapport final par la firme externe. Des rencontres auront lieu avec les représentants de ces trois entreprises et des firmes externes, rencontres qui me permettront de suivre l'évolution des travaux et, le cas échéant, de formuler mes observations.

1.16 En ce qui concerne les cinq organismes du gouvernement, quatre d'entre eux ont retenu les services d'une firme externe pour les aider dans leurs travaux d'étalonnage et le cinquième compte le faire sous peu. Ces organismes envisagent aussi d'impliquer leur direction de vérification interne, étant donné que les indicateurs pourront être utilisés à des fins de reddition de comptes dans leur rapport annuel de gestion et que cette direction doit effectuer la certification de ceux-ci. Des rencontres ont eu lieu avec les représentants de ces organismes et d'autres se tiendront dans les prochains mois afin que je sois bien au fait de l'avancement des travaux et que je leur fasse part de mes commentaires.

1.17 Somme toute, bien que les travaux n'avancent pas tous au même rythme dans les entités, je considère qu'ils progressent de façon satisfaisante. D'ailleurs, plusieurs de ces entités, à l'aide de la firme externe qu'elles ont retenue, ont déterminé les organisations avec lesquelles elles ont l'intention de se comparer pour évaluer leur performance. Je compte suivre avec attention l'avancement de ces travaux. J'invite les huit entités à poursuivre leurs efforts quant à la mise en place d'indicateurs qui permettront au conseil d'administration de suivre la performance de la société sur une base régulière et d'en rendre compte dans son rapport annuel de gestion.

Projet SAGIR

1.18 En mai 2005, le gouvernement du Québec approuvait le projet Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR), qui faisait suite au projet Gestion intégrée des ressources (GIRES), arrêté en septembre 2003. Le projet SAGIR vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources humaines, financières et matérielles de l'Administration. Estimé à 577 millions de dollars, il comprend sept volets. Le tableau 2 présente ces volets ainsi que les coûts prévus.

Tableau 2
Coûts prévus relatifs aux volets du projet SAGIR (en millions de dollars)

	Description	Coûts
SGR1	**Système de comptabilité (dépenses) et acquisitions de biens et services**	**317,2**
SGR2 (en cours)	**Système de gestion des ressources humaines**	
	Récupération de travaux de GIRES	23,0
	Équipe SAGIR	53,3
	Ministères et organismes	27,5
Sous-total		**103,8**
SGR3 (en cours)	**Système de dotation en ligne**	
	Récupération de travaux de GIRES	–
	Équipe SAGIR	15,4
	Ministères et organismes	4,8
Sous-total		**20,2**
SGR4*	**Système de comptabilité (revenus – comptes à recevoir) et gestion des stocks**	**63,1**
SGR5*	**Système d'analyse financière**	**16,6**
SGR6*	**Système de comptabilité par projet**	**28,8**
SGR7*	**Système de paie**	**27,6**
Total		**577,3**

* Ces volets étaient envisagés dans la proposition faite au Conseil des ministres du 25 mai 2005. Compte tenu du temps écoulé depuis cette décision, ils feront l'objet d'une nouvelle proposition, comme cela a été prévu lors d'une réunion du Conseil des ministres tenue en février 2007.

Source : DGSAGIR.

1.19 Le projet SAGIR est sous la responsabilité de la Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (DGSAGIR) qui relève du Centre de services partagés du Québec (CSPQ).

1.20 Au cours des dernières années, j'ai suivi avec attention l'évolution de ce projet. J'en profite ici pour faire le point sur l'implantation du premier volet de SAGIR et faire part de mes préoccupations à l'égard des deuxième et troisième volets de ce projet.

Premier volet de SAGIR (SGR1)

1.21 Le premier volet, portant sur les ressources financières et matérielles, avait pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services. Approuvé par le Conseil des ministres en mai 2005 à hauteur de 317,2 millions de dollars, le déploiement du volet SGR1 auprès de la clientèle gouvernementale s'est achevé, comme cela était prévu, en avril 2008. Par la suite, l'équipe de la DGSAGIR a dû implanter ce volet dans deux nouvelles entités, dont le CSPQ. De plus, elle apporte actuellement des améliorations qui sont nécessaires à l'évolution de l'infrastructure. Les coûts totaux du premier volet, qui incluent un montant réservé pour les travaux à terminer, devraient s'élever à 298 millions de dollars, soit 6 p. cent de moins que ce qui avait été planifié. En juin 2009, on dénombrait 101 entités clientes de SAGIR et près de 70 000 utilisateurs.

1.22 Quant aux coûts d'exploitation, ils s'établissaient à 43 millions de dollars en 2008-2009, alors qu'ils avaient été estimés à 30 millions en 2005. L'équipe de la DGSAGIR nous a mentionné que, lors de l'estimation initiale, elle a fait des démarches pour trouver des systèmes comparables à SAGIR en exploitation, mais qu'il n'y en avait pas. Elle explique cet écart notamment par des dépenses faites pour améliorer la performance du progiciel ainsi que le service à la clientèle. Je note par ailleurs que les coûts d'exploitation n'incluent pas les dépenses que doivent assumer les ministères et organismes par l'entremise de leurs centres d'assistance aux utilisateurs puisque celles-ci n'avaient pas été prévues initialement dans ces coûts. De plus, les bénéfices nets résultant de l'implantation du volet SGR1 n'ont pas été évalués, une saine pratique pourtant recommandée en matière d'investissements. J'invite l'équipe de la DGSAGIR à évaluer les bénéfices nets lors des prochains volets.

1.23 Lors de ma dernière vigie du projet en 2005-2006, j'avais relevé un risque à l'égard du soutien offert aux entités alors que, à cette époque, l'équipe de la DGSAGIR peinait à répondre aux besoins des utilisateurs et que ces derniers ne représentaient que le quart des futurs utilisateurs. Des efforts ont été déployés par l'équipe pour améliorer la performance et la disponibilité du progiciel ainsi que pour offrir un service d'assistance adéquat. L'inventaire des demandes de changement en suspens, portant sur des besoins non comblés actuellement par le système ou sur des lacunes de celui-ci, était de 150 en mars 2006. En décembre 2009, il s'établissait à 600, mais il incluait également des demandes de l'équipe de la DGSAGIR afin d'apporter des modifications, notamment à l'infrastructure technologique. L'équipe nous a mentionné que les demandes de changement qui avaient un impact, notamment sur le bon fonctionnement des opérations, ont été traitées. De plus, depuis décembre 2009, un processus a été mis en place pour traiter les nouvelles demandes, afin de les catégoriser, de les prioriser et de déterminer les suites à leur donner. L'équipe de la DGSAGIR compte appliquer ce processus un peu plus tard à l'ensemble des demandes. Bien entendu, le traitement des demandes de changement faites pendant le projet et reportées n'a pas d'incidence pour le moment sur les coûts du projet, mais il pourrait en avoir un par la suite sur les coûts d'exploitation.

1.24 Par ailleurs, l'équipe de la DGSAGIR vise à moyen et à long termes l'autonomie gouvernementale par l'entremise de ses ressources humaines, au regard de l'exploitation, de l'entretien et de l'évolution du progiciel associé au premier volet. Dans ce contexte, assurer la continuité en ce qui concerne l'expertise et l'acquisition de connaissances s'avère une condition importante pour soutenir adéquatement la clientèle. L'équipe de la DGSAGIR s'est d'ailleurs fixé un objectif de 40 p. cent de ressources externes. Je note que ce pourcentage est respecté par celle-ci, pour l'ensemble des activités ayant trait au volet SGR1. Toutefois, ce taux se situait en octobre 2009 à plus de 53 p. cent pour la Direction principale des opérations. Il serait important qu'une stratégie soit élaborée pour optimiser la gestion et l'affectation des ressources et, par le fait même, les coûts d'exploitation. Par exemple, des postes pourraient être créés et pourvus par des ressources internes ou encore une partie de la maintenance du progiciel pourrait être donnée à forfait, mais toujours dans une stratégie d'ensemble.

Deuxième volet de SAGIR (SGR2)

1.25 Le deuxième volet du projet SAGIR vise la modernisation de l'ensemble des pratiques et des outils de gestion liés aux ressources humaines, à l'exception de la dotation et du calcul de la paie. Il a été approuvé par le Conseil des ministres en février 2007 avec les paramètres suivants : des coûts de l'ordre de 104 millions de dollars, des bénéfices annuels estimés à 20 millions et des travaux devant s'échelonner jusqu'en juin 2010. Les objectifs du deuxième volet sont notamment la planification et le suivi des ressources humaines ainsi que la constitution d'un dossier unique de l'employé. Ce volet est préalable au septième volet de SAGIR, lequel vise l'implantation d'un système de paie gouvernemental. Pour ce deuxième volet, une trentaine d'organismes non couverts par le premier volet et qui comprennent environ 5 000 utilisateurs se sont ajoutés, dont la Régie des rentes du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Avec cet ajout, le nombre d'utilisateurs de SAGIR pourrait atteindre plus de 75 000.

1.26 Le volet SGR2 comporte trois livraisons. La stratégie préconisée pour les deux premières vise une implantation auprès de tous les utilisateurs en même temps. Elle a été choisie pour éviter de maintenir dans deux systèmes centraux certaines fonctions dont le dossier de l'employé, qui vise à soutenir la mobilité du personnel gouvernemental. Elle permettra également de prévenir les risques liés au maintien de plusieurs systèmes, tels ceux qui sont associés à la concordance et à la double saisie. Cette approche comporte toutefois des risques en ce qui concerne l'échéancier, les coûts et le soutien apporté aux entités, car tous les sites devront être prêts au même moment. De plus, puisque les deux premières livraisons seront réalisées parallèlement et non l'une à la suite de l'autre, cela constitue, selon l'équipe de la DGSAGIR, un enjeu majeur relativement à sa propre charge de travail et à celle de sa clientèle. Enfin, en ce qui a trait à la troisième livraison, elle se fera par vagues tout comme le premier volet de SAGIR. Le CSPQ limitera le déploiement de certaines fonctionnalités aux entités qui, après étude des bénéfices, des coûts et de la clientèle potentielle, auront démontré un avantage au chapitre de l'optimisation de la gestion pour le gouvernement du Québec.

1.27 Mes travaux révèlent que le projet ne se déroule pas comme il avait été planifié au départ. Ainsi, le risque lié à l'échéancier s'est concrétisé, car le volet SGR2 ne sera pas implanté en totalité en juin 2010. En fait, les travaux du deuxième volet de SAGIR ont commencé un an plus tard que prévu initialement, soit en septembre 2008, car des efforts ont été déployés pour terminer le premier volet. En décembre 2009, le comité de gouverne du projet a approuvé le report de la première livraison du volet SGR2 en novembre 2010. À ce moment, l'impact sur le calendrier global du deuxième volet n'avait pas encore été analysé. Enfin, en février 2010, le report des deux autres livraisons a été autorisé, ce qui fait en sorte que le deuxième volet devrait se terminer en juin 2012.

1.28 Malgré les changements apportés à l'échéancier, je considère que le risque quant à son respect demeure élevé. Par exemple, afin d'arrimer leurs systèmes existants au progiciel, les entités ont besoin d'information détaillée de l'équipe de la DGSAGIR relativement au deuxième volet pour avoir une vue complète des travaux et des changements à réaliser. Toutefois, en mars 2010, cette information n'était disponible qu'en partie. Or, je suis d'avis que les entités auront peu de temps pour analyser les répercussions qu'aura le système sur leur organisation et apporter les modifications appropriées tant en ce qui concerne les façons de faire que les systèmes à arrimer à SAGIR, et ce, afin d'optimiser la gestion des ressources humaines au gouvernement. D'ailleurs, certaines de ces entités m'ont fait part l'automne dernier de leur souci de ne pas être prêtes à temps pour le déploiement de la deuxième livraison du volet SGR2, compte tenu de l'échéancier fixé par l'équipe de la DGSAGIR. Il en était de même avec la nouvelle clientèle, plus à risque en raison de sa méconnaissance du progiciel.

1.29 Par ailleurs, je considère que les coûts estimés de 104 millions de dollars devraient être réévalués, notamment pour les raisons suivantes :

- Les coûts de 27,5 millions de dollars associés à l'implantation du deuxième volet dans les entités ont été estimés en fonction d'un paramètre général de 350 dollars par équivalent temps complet datant de 2006, sans égard aux particularités des entités. Dans le but de revoir ce paramètre, ces dernières ont commencé à analyser les répercussions du volet SGR2 sur leurs systèmes et leurs processus ainsi que les coûts que cela générera. Je remarque qu'une démarche a été entreprise récemment par l'équipe de la DGSAGIR à cet égard.
- Des travaux ont été entamés pour inclure dans le volet SGR2 le personnel de la Sûreté du Québec assujetti à la *Loi sur la police*. Ce personnel est déjà intégré dans le premier volet de SAGIR, mais il n'était pas prévu initialement dans le deuxième volet. Cela permet ainsi d'éviter le développement d'un système. Les coûts relatifs à cette intégration, estimés à 8,4 millions de dollars, ne faisaient toutefois pas partie du montant total approuvé au départ par le Conseil des ministres. Ce montant a été autorisé récemment par ce dernier.
- Par ailleurs, des coûts avaient été estimés pour les trois mois d'exploitation du volet SGR2 suivant son implantation dans les entités ; or, ils ont été révisés à la baisse sans justification suffisante. Évalués initialement à 6,2 millions de dollars, ils sont maintenant de 0,7 million. L'équipe de la DGSAGIR pose l'hypothèse que, puisque le personnel de sa direction principale des opérations prendra en charge les travaux, il n'est plus pertinent d'inclure ces coûts dans ceux du projet. Étant donné que cette direction a un pourcentage important de ressources externes, une diminution de cette importance m'apparaît toutefois risquée.

Troisième volet de SAGIR (SGR3)

1.30 Le troisième volet de SAGIR, visant la dotation en ligne, a été approuvé en même temps que le deuxième volet, soit en février 2007. Ses coûts sont estimés à 20 millions de dollars et ses bénéfices annuels, à 4 millions. Les travaux devaient s'échelonner jusqu'en mars 2009 et être réalisés parallèlement à ceux effectués pour le deuxième volet. Les objectifs du volet SGR3 sont notamment d'améliorer l'accessibilité, pour les citoyens, aux emplois de la fonction publique et de faciliter la mobilité du personnel au sein de celle-ci.

1.31 Comme cela a été convenu avec le gouvernement, une solution de rechange à l'utilisation d'un progiciel de gestion intégrée est envisagée, soit l'obtention des services d'une firme spécialisée en dotation en ligne. L'équipe de la DGSAGIR veut procéder par appel d'offres et comparer cette solution avec celle qui avait été privilégiée au départ et pour laquelle une soumission avait été acceptée. En mars 2010, l'appel d'offres n'était toujours pas lancé. De plus, l'échéancier de mars 2009 n'a pas été respecté. L'équipe nous a indiqué que ce retard s'explique par le délai occasionné pour obtenir l'approbation du gouvernement afin d'intégrer le personnel de la Sûreté du Québec assujetti à la *Loi sur la police* dans les deuxième et troisième volets. D'ailleurs, les coûts de cette intégration au volet SGR3 ont été prévus et approuvés ; ils s'élèvent à 3,8 millions de dollars, un ajout au montant initial de 20 millions.

Conclusion

1.32 Un projet de l'envergure de SAGIR comporte plusieurs risques. Il est nécessaire que ces derniers soient circonscrits, évalués et pris en charge de façon continue. Je note cependant que l'évaluation des risques n'est pas complète. En conséquence, il n'y a pas actuellement de vue d'ensemble des risques associés au projet SAGIR.

1.33 En matière de reddition de comptes, l'équipe de la DGSAGIR doit présenter au Conseil des ministres, une fois par année, un rapport concernant le déroulement du projet et les modifications apportées à l'échéancier et au budget, et ce, tant pour le deuxième que pour le troisième volet. Or, depuis le début du projet, l'équipe n'avait pas déposé un tel rapport. En mars 2010, un premier rapport a été transmis ; il couvre la période de septembre 2008 à décembre 2009. Par ailleurs, un rapport devait être soumis au Conseil du trésor deux fois l'an. Ce dernier n'a toutefois reçu que deux rapports de l'équipe de la DGSAGIR. Le premier a été déposé en juin 2009 et le second, en mars 2010.

1.34 En somme, la DGSAGIR est une organisation qui doit en même temps offrir du soutien relativement au volet de SAGIR déjà en exploitation et voir au développement des volets subséquents de ce grand projet, dont SGR2 et SGR3 font partie. Force est de constater que le déploiement de ces deux derniers volets rencontre des difficultés. Ainsi, je considère qu'il y a un risque que l'échéancier et les coûts ne soient pas respectés, d'autant plus que ces deux volets sont complexes. Par conséquent, je continuerai à suivre de près ce grand projet gouvernemental.

Contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques

1.35 En février 2010, j'ai déposé un rapport à l'Assemblée nationale intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Dans le chapitre 1 de ce rapport, j'indiquais que je comptais continuer à mettre mes connaissances et mes travaux au service des parlementaires au cours des prochaines années pour les aider à relever le défi de taille que posera le retour à l'équilibre budgétaire.

1.36 D'ailleurs, certaines de mes orientations stratégiques 2009-2012 témoignent de ma volonté de collaborer à la saine gestion des finances publiques.

1.37 C'est donc dans cette perspective que j'ai mené plusieurs des vérifications qui sont incluses dans ce tome. Par exemple, j'ai continué à exercer une vigie sur le déroulement des grands projets d'immobilisations entrepris par le gouvernement afin d'en informer adéquatement l'Assemblée nationale. Le chapitre 5 présente les résultats de ma vigie relative au Dossier de santé du Québec, alors que je poursuis actuellement mes travaux à l'égard du projet de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal.

1.38 De plus, j'ai réalisé des interventions susceptibles de générer des économies ou des gains de productivité d'importance, notamment dans les secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation. Dans le chapitre 2, j'ai examiné si les commissions scolaires ont mis en œuvre des mesures qui visent une gestion économique quant à leurs frais d'administration. J'ai relevé des économies potentielles en la matière et j'estime que, pour les cinq commissions scolaires vérifiées, ces économies sont significatives. Pour les réaliser, il faudra toutefois entreprendre les actions nécessaires. J'invite donc toutes les commissions scolaires à réévaluer leurs façons de faire afin de s'assurer d'une gestion optimale relative aux frais d'administration.

1.39 Le chapitre 4, quant à lui, présente les résultats d'une vérification réalisée dans le réseau de la santé et des services sociaux, plus particulièrement au Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable. Par le passé, les vérifications de l'optimisation des ressources effectuées dans ce réseau utilisaient une approche par secteur d'activité ou par fonction de gestion. Ainsi, pour chaque sujet retenu, les travaux de vérification étaient menés auprès de plusieurs établissements et ils tenaient compte, lorsque cela était requis, du rôle exercé par les agences et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Ce chapitre contient les résultats d'une vérification dont l'objectif était de poser un diagnostic sur la performance relative aux principales activités d'un seul établissement. Cette approche a été privilégiée parce que l'importance du budget de cet établissement le justifiait et qu'il était pertinent d'examiner plus globalement la performance d'une entité de ce réseau.

1.40 Enfin, le chapitre 3 présente les résultats d'une vérification traitant de la gestion de l'immigration économique, plus particulièrement en ce qui concerne les travailleurs qualifiés. J'y aborde notamment la planification des volumes d'immigration, le système de sélection des immigrants et la gestion des demandes. Cette vérification met en lumière le fait que la gestion des risques à l'égard du processus de sélection des immigrants devrait être plus structurée, d'autant plus que le Québec se fixe des objectifs de recrutement et d'accueil de nouveaux immigrants toujours croissants.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 2

Frais d'administration des commissions scolaires

Entités vérifiées :

- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
- commissions scolaires

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **2.1**

Objectifs et portée de notre vérification **2.24**

Résultats de notre vérification

Encadrement du ministère **2.28**

Structure en place **2.32**

Financement des activités administratives **2.40**

Information de gestion **2.47**

Rôle des regroupements des commissions scolaires **2.53**

Analyse des frais d'administration

Tendances à l'égard des frais d'administration **2.65**

Responsabilités des commissaires **2.66**

Démarche suivie pour notre analyse **2.75**

Comparaison des cinq commissions scolaires vérifiées **2.80**

Initiatives facilitant la réalisation d'économies **2.89**

Conclusion **2.98**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Rôles et responsabilités

Annexe 3 – Allocations versées par le ministère

Annexe 4 – Coût total par élève et coût par élève pour les activités administratives (2006-2007)

Annexe 5 – Indicateurs de gestion produits par le ministère

Annexe 6 – Évolution de l'effectif scolaire et de la population

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 2.102, 2.103, 2.105 et 2.107.

Abréviations et sigles

CS	Commission scolaire	MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
ETP	Équivalent temps plein		

Faits saillants

Le présent rapport porte sur les frais d'administration des commissions scolaires (CS). Nos travaux ont été effectués auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), de cinq CS, de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec.

La principale activité des CS consiste à offrir des services éducatifs qui répondent aux besoins de formation des jeunes et des adultes de leur territoire. Chaque CS comprend un centre administratif ainsi que des établissements d'enseignement. Au cours de l'année 2007-2008, les dépenses des CS ont totalisé, selon les données du ministère, quelque 9,9 milliards de dollars dont 561 millions ont servi à des activités de nature administrative, comme celles liées à la gestion des ressources financières, humaines et matérielles ainsi qu'à différents services administratifs. Le principal bailleur de fonds des CS est le MELS : il leur alloue environ 7,5 milliards de dollars.

Équipe :

Alain Fortin
Directeur de vérification
France Bety
Stéphanie Joncas
Sarah Leclerc
Lorraine Paradis
Robert Ratté
Caroline Reny

Objectifs de notre vérification

Nous voulions nous assurer que le MELS a mis en place un encadrement qui favorise une gestion optimale quant aux frais d'administration des CS, notamment en s'assurant que la structure en place des CS le permet. Les frais d'administration pris en compte dans nos travaux pour l'ensemble des CS se sont chiffrés à plus de 350 millions de dollars en 2007-2008. Nous voulions également voir si les cinq CS vérifiées ont mis en œuvre des mesures qui visent une gestion économique relativement à leurs frais d'administration.

Sommaire des constats

Structure en place. Le nombre actuel de CS date de 1998 où il a été réduit de 156 à 72. Des économies de 75 à 100 millions de dollars étaient attendues de ce changement. Depuis cette date, dans 22 CS, l'effectif scolaire pour la formation générale des jeunes en 2009-2010 est inférieur à celui de 1998-1999 et, selon les prévisions, il sera encore moindre en 2024-2025. L'effectif scolaire à la formation professionnelle et à la formation générale des adultes a aussi connu des réductions significatives depuis 1998-1999 pour certaines CS.

Le ministère n'a pas réalisé d'analyse quant au nombre optimal de CS en tenant compte des facteurs pertinents, notamment l'évolution des effectifs scolaires, les coûts associés à cette structure et à son encadrement, les particularités de la clientèle, les réalités géographiques, l'obligation de services ainsi que les disparités sociales, culturelles et économiques.

Financement des activités administratives. Depuis 1996-1997, les règles budgétaires prévoient que les dépenses associées aux activités administratives des CS sont payées principalement par une portion des revenus provenant de la taxe scolaire et de la subvention de péréquation du MELS. Ce dernier ignore si les fonds prévus pour les dépenses liées aux activités administratives correspondent aux besoins des CS et si ces fonds sont utilisés de manière à respecter les bonnes pratiques de gestion.

Information de gestion. À partir des données financières produites par les CS, des indicateurs de gestion ayant trait à leurs activités sont produits par le MELS et rendus publics. Ces informations indiquent des écarts importants concernant le coût par élève des activités administratives entre les CS. Le ministère n'a pas réalisé de travaux pour expliquer ces écarts ni invité les CS à accomplir des actions en la matière. De telles analyses pourraient permettre de recenser des situations problématiques et, le cas échéant, de soutenir les CS dans la mise en place de mesures appropriées.

Rôle des regroupements des commissions scolaires. Nos travaux font ressortir que la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec pourraient être plus proactives dans leur support aux CS afin de les aider à mettre en œuvre des mesures favorisant une gestion plus efficiente et plus économique quant à leurs frais d'administration. Elles devraient jouer un rôle plus important, notamment en favorisant les achats regroupés, actuellement peu importants, en déterminant les services qui pourraient être mis en commun et en initiant des actions en ce sens. De plus, malgré la baisse de l'effectif scolaire depuis 1998, nous n'avons retracé aucune analyse de la part de la Fédération des commissions scolaires du Québec ou de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec afin d'évaluer les possibilités de fusions en tenant compte des facteurs pertinents tel que nous l'avons mentionné précédemment.

Comparaison des cinq commissions scolaires vérifiées. Afin de permettre la comparaison des frais d'administration entre cinq CS de taille différente, nous avons compilé les résultats d'un indicateur qui considère leurs revenus. Ces résultats permettent de mettre en évidence les fonds consacrés à certains processus administratifs pour chaque tranche de un million de dollars de revenus. Selon nos estimations, les économies potentielles varient de 4,6 à 8,1 millions de dollars pour les cinq CS vérifiées. Cet exercice montre également qu'il existe des économies potentielles lorsqu'on compare des CS de taille similaire. Notre analyse montre qu'un examen minutieux à l'égard

de ces dépenses s'avère nécessaire et nous invitons toutes les CS à réévaluer leurs façons de faire afin de s'assurer d'une gestion optimale quant aux frais d'administration.

La Fédération des commissions scolaires du Québec nous a indiqué à ce sujet que « les économies potentielles mentionnées précédemment ne sont susceptibles de se réaliser en totalité qu'après une assez longue période puisqu'une partie significative de celles-ci découleraient de l'élimination d'un certain nombre de postes. » Nous sommes aussi d'avis que ce potentiel d'économie ne peut se concrétiser en une seule année.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer :

- que la structure actuelle quant au nombre de commissions scolaires est optimale, compte tenu entre autres du coût associé à cette structure et à l'encadrement de celles-ci, des particularités de la clientèle, de l'évolution de l'effectif scolaire ainsi que des disparités sociales, culturelles et économiques ;
- que les commissions scolaires exercent une gestion économique relativement à leurs dépenses administratives ;
- que l'information de gestion qu'il utilise et celle qui est diffusée aux commissions scolaires permettent d'analyser les frais d'administration et de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs activités administratives (2.52).

Nous avons recommandé à la Fédération des commissions scolaires du Québec et à l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec d'effectuer des interventions favorisant une gestion plus efficiente et économique de l'ensemble des commissions scolaires quant aux frais d'administration (2.64).

Nous avons recommandé aux commissions scolaires vérifiées de s'assurer que leur conseil des commissaires dispose en temps opportun de toute l'information pertinente à l'égard des frais d'administration afin de lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités (2.73).

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer auprès de toutes les commissions scolaires que les membres du conseil des commissaires sont sensibilisés quant à leurs responsabilités dans la gestion relative aux dépenses des commissions scolaires, particulièrement les dépenses liées à l'administration (2.74).

Nous avons recommandé aux commissions scolaires, notamment celles vérifiées, de s'assurer que leurs processus et leurs façons de faire permettent une gestion économique quant à leurs frais d'administration (2.97).

Commentaires des entités

Les entités ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires qui se trouvent aux paragraphes 2.102, 2.103, 2.105 et 2.107. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

2.1 Le secteur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire est constitué de deux réseaux : l'un, privé ; l'autre, public. Ce dernier a fait l'objet d'un changement important en juillet 1998 avec l'implantation d'un réseau basé sur l'aspect linguistique plutôt que sur l'aspect confessionnel.

2.2 Les principaux objectifs poursuivis par ce changement étaient les suivants :

- favoriser l'intégration des immigrants à la communauté francophone ;
- donner à la communauté anglophone l'assurance qu'elle gère pleinement ses écoles ;
- traduire dans les faits un large consensus en faveur de l'évolution de la société vers des CS non confessionnelles.

2.3 Ce changement a fait en sorte que le nombre de CS composant le réseau public est passé de 156 à 72, soit 69 CS linguistiques – 60 francophones et 9 anglophones – ainsi que 3 CS à statut particulier[1].

2.4 Selon les dernières données disponibles du MELS, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des 69 CS linguistiques ont totalisé quelque 9,9 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 30 juin 2008, dont 561 millions ont servi à des activités de nature administrative, comme celles liées au conseil des commissaires, à la gestion des ressources financières, humaines et matérielles ainsi qu'à différents services administratifs.

2.5 Près d'un million d'élèves équivalents temps plein (ETP) profitent des services éducatifs offerts dans plus de 2 700 établissements d'enseignement faisant partie des CS linguistiques. Ces établissements proposent trois types de formation : formation générale des jeunes, formation générale des adultes, formation professionnelle. La formation générale des jeunes regroupe près de 90 p. cent de la clientèle scolaire.

Rôles et responsabilités

2.6 Les rôles et les responsabilités dans le réseau public de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire sont partagés entre le MELS et les CS. Ils sont déterminés, entre autres, par la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* ainsi que par la *Loi sur l'instruction publique*.

2.7 Le MELS est tenu d'orienter et de planifier les services éducatifs. Il lui appartient également de gérer les ressources allouées par l'Assemblée nationale au secteur de l'éducation.

1. Trois commissions scolaires ont un statut particulier, notamment parce qu'elles n'ont pas de pouvoir de taxation et qu'elles n'ont pas été constituées en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*. Il s'agit de la Commission scolaire crie, de la Commission scolaire Kativik et de la Commission scolaire du Littoral.

2.8 En ce qui concerne les CS, lesquelles comprennent un centre administratif et des établissements d'enseignement, chacune est administrée par un conseil des commissaires dont la quasi-totalité des membres sont élus au suffrage universel. Le conseil est composé de membres élus pour un mandat de quatre ans et de deux commissaires-parents nommés chaque année[2]. Il doit tenir au moins quatre séances ordinaires par année scolaire. Dans l'exercice de ses fonctions, le conseil s'appuie sur une structure administrative sous l'autorité du directeur général. D'autre part, chaque CS a un pouvoir de taxation au moyen de l'impôt foncier et a compétence sur son territoire. Les centres administratifs des CS doivent notamment :

- veiller à ce que leurs établissements d'enseignement (écoles primaires, écoles secondaires, centres de formation générale des adultes, centres de formation professionnelle) offrent à la communauté des services éducatifs de qualité ;
- soutenir les établissements d'enseignement en offrant divers services administratifs ;
- répartir équitablement entre les établissements d'enseignement les fonds perçus. La répartition doit tenir compte des montants requis pour les besoins du centre administratif.

2.9 Lors de l'adoption du projet de loi n° 88, la *Loi sur l'instruction publique* a été modifiée, entre autres, en matière de gouvernance des CS. Notons, parmi les changements apportés et entrés en vigueur en juillet 2009, l'obligation, pour le MELS et chaque CS, de signer une convention de partenariat au plus tard le 30 juin 2010 et, pour les CS et chacun de leurs établissements, de conclure une convention de gestion et de réussite éducative.

2.10 Depuis cette modification législative, le rôle du conseil des commissaires est plus précis, celui-ci devant s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont disposent les CS.

2.11 Par ailleurs, les CS linguistiques font partie soit de la Fédération des commissions scolaires du Québec, soit de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, et ce, sur une base volontaire.

2.12 Le lecteur trouvera à l'annexe 2 plus de détails à l'égard des rôles et des responsabilités des principaux intervenants.

Financement des commissions scolaires

2.13 Le principal bailleur de fonds des CS est le MELS puisqu'il alloue environ 7,5 milliards de dollars, soit un peu plus de 6,9 milliards en subventions de fonctionnement et 604 millions en subventions d'investissement. Les taxes scolaires représentent, pour leur part, près de 1,4 milliard. Quant aux autres revenus, ils s'élèvent à près de 1,0 milliard de dollars et ils proviennent notamment de la prestation de services, par exemple les services de garde en milieu scolaire, l'animation sportive, culturelle et sociale ainsi que les droits de scolarité visant à financer un cours.

Principal bailleur de fonds des commissions scolaires : le ministère.

2. Le commissaire-parent fait partie des membres du comité de parents de la commission scolaire et il est élu par ces membres.

2.14 Les subventions versées par le MELS pour le fonctionnement des CS sont principalement basées sur le nombre d'étudiants et le type de clientèle. Elles se subdivisent en plusieurs éléments, dont la subvention de péréquation qui est un complément à l'impôt foncier perçu par les CS. La subvention de péréquation permet à deux CS ayant la même population étudiante d'avoir des revenus équivalents (impôt foncier et subvention de péréquation), même si l'une d'entre elles perçoit des sommes moins élevées à l'égard de l'impôt foncier. Comme le montre le tableau 1, les revenus des CS se sont élevés à 9,9 milliards de dollars en 2007-2008.

Tableau 1
Revenus des commissions scolaires linguistiques au 30 juin 2008

	En millions de dollars
Subventions du MELS	
Fonctionnement	6 943
Formation des jeunes, des adultes et professionnelle	5 708
Service de la dette	319
Péréquation	663
Transport scolaire	241
Autres	12
Investissement	604
Sous-total	**7 547**
Autres sources	
Taxes scolaires	1 364
Autres (services alimentaires, etc.)	989
Sous-total	**2 353**
Total	**9 900**

Source : MELS.

2.15 Bien que les CS doivent utiliser certaines subventions versées par le MELS en respectant la nature des dépenses que ces subventions visent[3], elles peuvent, de façon générale, employer leurs revenus de fonctionnement aux fins qu'elles jugent appropriées. Selon l'article 275 de la *Loi sur l'instruction publique*, les CS établissent les objectifs et les principes quant à la répartition de l'ensemble des revenus entre les établissements. Elles effectuent cette répartition de façon équitable en tenant compte, entre autres, des besoins exprimés par les établissements. Les CS doivent rendre publics les objectifs et les principes relatifs à la répartition ainsi que les critères qui ont servi à déterminer les sommes allouées.

2.16 L'annexe 3 présente plus en détail les différentes allocations versées par le MELS pour l'exercice 2007-2008.

3. Parmi les subventions dont les commissions scolaires doivent respecter la nature des dépenses, il y a les allocations pour le transport scolaire et celles pour les services de garde.

Dépenses relatives aux activités administratives

2.17 Les CS linguistiques utilisent une structure comptable commune qui a été établie par le MELS. Le tableau 2 présente les dépenses totales de fonctionnement et d'investissement effectuées en 2007-2008. Notons que l'élément Activités administratives inclut principalement des activités menées au centre administratif des CS. Cependant, des dépenses administratives se trouvent sous d'autres éléments. Ainsi, en plus de dépenses associées aux activités d'aide à l'enseignement, le Soutien à l'enseignement comprend, dans une moindre mesure, des dépenses administratives faites dans les établissements d'enseignement. Enfin, l'élément Biens meubles et immeubles inclut également des dépenses administratives telles que des frais d'informatique et de télécommunication.

Tableau 2
Dépenses effectuées par les commissions scolaires linguistiques au 30 juin 2008

	En millions de dollars	En pourcentage
Fonctionnement		
Enseignement	4 589	46
Soutien à l'enseignement	1 905	19
Activités parascolaires	958	10
Activités administratives	561	6
Biens meubles et immeubles	710	7
Activités connexes	660	7
Sous-total	**9 383**	**95**
Investissement*	**540**	**5**
Total	**9 923**	**100**

* Les dépenses d'investissement sont celles relatives aux immeubles ainsi qu'aux systèmes d'information et de télécommunication.

Source : MELS.

2.18 Les différents types de dépenses se divisent par la suite en champs d'activité. Par exemple, les dépenses regroupées sous l'élément Activités administratives s'élèvent à 561 millions de dollars, soit 6,0 p. cent du total des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses se subdivisent en quatre champs : les dépenses ayant trait au conseil des commissaires et comités, à la gestion, aux services « corporatifs » et au perfectionnement. Le tableau 3 montre l'évolution des dépenses rattachées à l'élément Activités administratives de 2003-2004 à 2007-2008.

Activités administratives : 561 millions de dollars.

Tableau 3
Évolution des dépenses relatives à l'élément Activités administratives (en millions de dollars)

Champ d'activité	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Variation de 2003-2004 à 2007-2008 (%)
Conseil des commissaires et comités	24	17	18	18	26	8,3
Gestion	267	265	272	292	303	13,5
Services « corporatifs »	173	174	183	185	188	8,7
Perfectionnement	35	33	32	40	44	25,7
Total	**499**	**489**	**505**	**535**	**561**	**12,4**
Taux de croissance annuel	**s.o.**	**–2,0**	**3,3**	**5,9**	**4,9**	

Source : MELS.

2.19 Ces champs d'activité se subdivisent également en divers éléments. Le tableau 4 énumère les dépenses associées aux activités administratives pour 2007-2008.

Tableau 4
Dépenses concernant l'élément Activités administratives au 30 juin 2008 (en millions de dollars)

	Rémunération et contribution de l'employeur	Dépenses d'exploitation	Équipements et investissements	Total
Conseil des commissaires et comités	**15**	**11**	–	**26**
Gestion	**273**	**30**	–	**303**
Direction générale	40	5	–	45
Gestion des services éducatifs	70	7	–	77
Gestion administrative*	150	17	–	167
Gestion du transport scolaire	13	1	–	14
Services « corporatifs »	**56**	**118**	**14**	**188**
Informatique de gestion	36	31	12	79
Imprimerie et reprographie de gestion	2	6	–	8
Messagerie et téléphonie	5	26	2	33
Archives	5	–	–	5
Frais « corporatifs »**	8	55	–	63
Perfectionnement	**18**	**26**	–	**44**
Total	**362**	**185**	**14**	**561**

* Les dépenses liées à la gestion administrative incluent celles attribuables à la gestion des ressources financières, humaines et matérielles (l'approvisionnement ainsi que la gestion des équipements et des bâtiments).

** Cet élément comprend entre autres les honoraires professionnels et les assurances.

Source : MELS.

2.20 La rémunération et la contribution de l'employeur représentent une part importante du budget des CS. En effet, les dépenses à cet égard se sont chiffrées à 362 millions de dollars en 2007-2008, soit 65 p. cent du coût ayant trait à l'élément Activités administratives. De 2003-2004 à 2007-2008, cette proportion a peu varié. Selon les plus récentes données publiées du MELS, c'est-à-dire celles de 2006-2007, les ressources humaines affectées à ces activités équivalaient à 6566 postes à temps complet, à savoir 1695 cadres, 381 professionnels et 4490 employés de soutien. Les conditions de travail du personnel-cadre sont définies par des règlements tandis que celles du personnel professionnel et de soutien le sont au moyen de 19 conventions collectives. De plus, près de 270 ententes locales portent sur certaines conditions d'emploi, telles que les règles d'affectation, la consultation des employés, le perfectionnement.

Indicateurs de gestion préparés par le ministère

2.21 Depuis plusieurs années, le MELS publie annuellement un document sur les indicateurs de gestion se rapportant aux CS. Ces indicateurs ont trait principalement au coût par élève et au ratio portant sur le nombre d'employés par élève. Selon le MELS, cette publication se veut un outil d'information permettant à chaque CS de prendre connaissance de ses dépenses et de se comparer à d'autres CS.

2.22 Selon les plus récentes données du MELS quant aux indicateurs, soit celles de 2006-2007, le coût total par élève pour l'ensemble des activités du réseau s'établissait à 6758 dollars ; quant au coût associé aux activités administratives, il était de 453 dollars par élève.

2.23 L'annexe 4 donne le coût total par élève ainsi que le coût par élève pour les activités administratives de chacune des CS. Dans l'annexe 5, nous reproduisons pour une commission scolaire les résultats du MELS concernant les indicateurs qu'il a produits afin de montrer le contenu de ces derniers.

Objectifs et portée de notre vérification

2.24 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le MELS a mis en place un encadrement qui favorise une gestion optimale quant aux frais d'administration des CS, notamment que la structure en place des CS le permet. Nous voulions également voir si les CS que nous avons vérifiées ont mis en œuvre des mesures qui visent une gestion économique relativement à leurs frais d'administration. Nos objectifs de vérification et nos critères d'évaluation sont présentés à l'annexe 1.

2.25 Nous avons pris comme point de départ la somme de 561 millions de dollars de l'exercice 2007-2008 pour l'élément Activités administratives et nous avons effectué les deux opérations suivantes :

- Nous avons exclu les dépenses liées au conseil des commissaires et aux comités, à l'informatique de gestion, à l'imprimerie et la reprographie de gestion, au perfectionnement, aux équipements et aux investissements ainsi qu'à la gestion des services éducatifs, des équipements et des bâtiments et du transport scolaire. Ces dépenses totalisent 283 millions de dollars.

- Nous avons inclus certaines dépenses de nature courante qui ne sont pas classées dans celles relatives à l'élément Activités administratives. Celles-ci s'élèvent à 72 millions de dollars. Ces frais sont principalement attribuables à des activités administratives des établissements d'enseignement et ils ont été pris en compte dans notre analyse.

2.26 Une fois ces ajustements effectués, les frais d'administration pris en compte dans nos travaux pour l'ensemble des CS se sont chiffrés à plus de 350 millions de dollars en 2007-2008. Ainsi, notre vérification couvre certaines activités administratives.

2.27 Nos travaux ont été effectués auprès du ministère et de cinq CS. Nous avons sélectionné des CS venant de différentes régions du Québec et présentant un coût qui variait à l'égard des indicateurs publiés par le MELS. Le tableau 5 présente les CS vérifiées.

Tableau 5
Commissions scolaires vérifiées

	Effectif scolaire (en ETP) octobre 2007	Frais d'administration examinés lors de nos travaux 2007-2008 (en dollars)	Revenus totaux 2007-2008 (en dollars)	Frais d'administration examinés lors de nos travaux *vs* revenus totaux (en %)	Région administrative
Commission scolaire Eastern Townships	6 329	2 606 000	71 000 000	3,7	Estrie
Commission scolaire De La Jonquière	9 800	4 285 000	103 000 000	4,2	Saguenay–Lac-Saint-Jean
Commission scolaire des Phares	10 056	3 129 000	104 000 000	3,0	Bas-Saint-Laurent
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	25 867	10 076 000	266 000 000	3,8	Capitale-Nationale
Commission scolaire des Patriotes	31 691	7 609 000	276 000 000	2,8	Montérégie

Résultats de notre vérification

Encadrement du ministère

2.28 Étant donné que le MELS est le principal bailleur de fonds des CS, il est essentiel que celui-ci mette en place un encadrement qui favorise une gestion optimale quant à leurs frais d'administration. Parmi les différents aspects afférents à cet encadrement, notons la définition des rôles et responsabilités des divers intervenants, la détermination des attentes du ministère à l'endroit des CS, l'établissement du nombre optimal de CS, le suivi de leurs activités et leur reddition de comptes.

2.29 Pareil encadrement doit tenir compte des responsabilités définies dans la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* et la *Loi sur l'instruction publique*. Ces lois spécifient notamment que le MELS est tenu d'accomplir les actions suivantes :

- accorder les subventions ;
- fixer les conditions relatives à l'attribution des subventions ;
- obtenir des CS leurs budgets, des rapports d'étape sur leur situation financière et leurs états financiers ;
- autoriser l'adoption de budgets déficitaires ;
- autoriser les emprunts.

2.30 D'autre part, une modification apportée à la *Loi sur l'instruction publique* et entrée en vigueur en 2009 précise que le MELS et chaque CS doivent convenir d'une convention de partenariat et que celle-ci doit être signée au plus tard le 30 juin 2010. Les buts poursuivis initialement par le MELS à l'égard des conventions touchaient surtout des éléments pédagogiques. Toutefois, le ministère nous a indiqué récemment qu'il prévoit inclure dans ces conventions des conditions favorisant une gestion optimale des ressources à la disposition des CS.

2.31 L'encadrement mis en place par le ministère concernant les services publics en éducation doit lui permettre notamment d'exercer une surveillance des frais d'administration dans une optique d'efficience et d'économie. À cette fin, le MELS doit :

- s'assurer que la structure en place des CS permet une gestion optimale, notamment celle relative aux frais d'administration ;
- accorder un financement qui tient compte des besoins des CS ainsi que des bonnes pratiques de gestion ;
- avoir de l'information de gestion qui lui permet d'analyser les frais d'administration des CS et de soutenir ces dernières dans la gérance de ces frais.

Structure en place

2.32 À partir de 1998, soit depuis que le nombre de CS est passé de 156 à 72, la structure du réseau des CS est demeurée stable. Pour sa part, le ministère n'a pas effectué d'analyse ni d'étude afin de s'assurer que la structure actuelle quant au nombre de CS et aux autres aspects de leur encadrement est optimale et qu'elle assure une gestion efficiente et économique des sommes qui leur sont versées.

Pas d'analyse depuis 1998 pour s'assurer que le nombre de commissions scolaires est optimal.

2.33 Une analyse à l'égard de la structure quant au nombre optimal de CS devrait tenir compte de plusieurs éléments, tels que le coût associé à cette structure et à son encadrement par le MELS, les particularités de la clientèle, le sentiment d'appartenance, l'obligation de donner des services aux élèves de 6 à 18 ans, les réalités géographiques ainsi que les disparités sociales, culturelles et économiques.

2.34 La détermination de ce nombre optimal doit aussi tenir compte de l'évolution de l'effectif scolaire. Nous avons examiné l'évolution de l'effectif scolaire de 1998-1999 à 2024-2025 pour la formation générale des jeunes. De plus, à partir des données disponibles du MELS, nous avons apprécié l'évolution de l'effectif scolaire pour la formation générale des adultes ainsi que la formation professionnelle. Enfin, nous avons examiné la variation de la population par région administrative de 2009 à 2024 pour deux strates, soit de 15 à 19 ans et de 20 à 39 ans. En effet, le ministère ne fait pas de projections quant à l'effectif scolaire pour la formation professionnelle et la formation générale des adultes, lequel effectif se trouve principalement dans ces deux strates.

2.35 Le tableau 6 présente un portrait général de l'effectif scolaire des CS francophones et de la population ; quant au tableau 7, il donne la description de l'effectif des CS anglophones. Le lecteur trouvera aussi à l'annexe 6 d'autres statistiques à cet égard.

Tableau 6
Commissions scolaires francophones – effectif scolaire et population du Québec

Région administrative*	Nombre de commissions scolaires	Effectif scolaire				Effectif scolaire (en ETP)**		Variation de la population de 2009 à 2024*** (%)	
		Formation générale des jeunes				Formation générale des adultes	Formation professionnelle		
		1998-1999	2009-2010	2024-2025	Variation 1998-1999 à 2024-2025 (%)	Variation 1998-1999 à 2007-2008 (%)	Variation 1999-2000 à 2008-2009 (%)	15 à 19 ans	20 à 39 ans
10	1	3 080	1 908	1 356	-56,0	-36,7	430,9	-8,7	-6,2
11	3	14 447	9 298	8 432	-41,6	-21,2	9,5	-32,7	-15,0
02	4	47 020	31 462	30 842	-34,4	-17,2	-16,0	-27,5	-19,3
09	3	13 810	10 070	9 505	-31,2	-25,7	-22,4	-27,1	-18,8
01	4	32 453	22 481	22 401	-31,0	-15,2	-4,1	-22,6	-15,9
08	5	26 158	18 559	18 610	-28,9	-30,0	-8,3	-27,1	-12,6
04	2	33 745	24 865	25 270	-25,1	10,0	4,7	-20,5	-8,6
12	4	60 823	46 767	51 213	-15,8	-5,6	6,6	-14,4	-10,6
05	3	36 345	30 147	31 907	-12,2	-2,3	-10,5	-14,2	-5,1
17	3	33 411	27 094	29 700	-11,1	-2,2	-4,7	-13,9	-7,0
03	5	76 913	61 673	73 746	-4,1	-20,3	21,2	-12,1	-7,9
16	9	173 297	150 480	168 298	-2,9	10,9	11,8	-11,5	2,5
15	4	69 825	67 263	76 246	9,2	-11,9	28,1	-10,3	10,7
07	4	43 144	38 140	47 433	9,9	-14,0	11,5	-13,9	2,2
14	2	60 122	52 612	67 151	11,7	36,2	117,0	-7,9	11,5
06	3	141 642	134 415	159 381	12,5	26,8	26,8	1,5	2,5
13	1	38 844	37 504	46 949	20,9	-9,2	18,9	-0,8	8,8
	60	**905 079**	**764 738**	**868 440**	**-4,0**	**1,8**	**14,1**	**-10,3**	**-0,4**

* Le nom des régions administratives se trouve à l'annexe 6.
** L'effectif scolaire en ETP pour la formation générale des adultes et pour la formation professionnelle est présenté à l'annexe 6.
*** La variation de la population est celle pour l'ensemble du Québec (francophone et anglophone).

Tableau 7
Commissions scolaires anglophones – effectif scolaire

	Effectif scolarisé				Effectif scolaire (en ETP)*	
	Formation générale des jeunes				Formation générale des adultes	Formation professionnelle
	1998-1999	2009-2010	2024-2025	Variation 1998-1999 à 2024-2025 (%)	Variation 1998-1999 à 2007-2008 (%)	Variation 1999-2000 à 2008-2009 (%)
Commission scolaire English-Montréal	25 425	22 256	18 681	-26,5	-7,5	14,3
Commission scolaire Eastern Townships	6 374	5 480	4 871	-23,6	-8,8	-26,7
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	26 993	23 671	20 949	-22,4	132,4	64,0
Commission scolaire New Frontiers	4 839	3 742	4 340	-10,3	-28,7	64,5
Commission scolaire Eastern Shores	1 639	1 337	1 548	-5,6	-32,5	236,0
Commission scolaire Western Québec	8 282	6 977	8 413	1,6	-28,7	21,8
Commission scolaire Riverside	10 323	9 630	10 890	5,5	16,7	192,3
Commission scolaire Central Québec	3 979	4 604	5 224	31,3	-35,9	-23,7
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier	12 019	14 386	17 560	46,1	15,3	-40,1
Total	**99 873**	**92 083**	**92 476**	**-7,4**	**8,1**	**26,6**

* L'effectif scolaire (en ETP) pour la formation générale des adultes et pour la formation professionnelle est présenté à l'annexe 6.

2.36 Nous avons dégagé de ces tableaux et des statistiques que nous présentons à l'annexe 6 plusieurs constats. Les principaux sont énumérés dans les paragraphes ci-dessous.

2.37 Dans 6 régions administratives (régions 01, 02, 05, 08, 09, 17) regroupant 22 CS francophones, on note des baisses souvent significatives pour tous les types d'effectifs. Mentionnons plus précisément les faits suivants :

- L'effectif scolaire pour la formation générale des jeunes a diminué entre 1998-1999 et 2009-2010 de presque 50 000 élèves, soit plus du quart. On ne prévoit aucune variation significative de cette clientèle jusqu'en 2024-2025.
- L'effectif scolaire pour la formation générale des adultes dans 4 des 6 régions administratives regroupant 16 CS a diminué de plus de 15 p. cent entre 1998-1999 et 2007-2008 et les prévisions quant à la variation de la population des 20 à 39 ans montre une baisse de plus de 10 p. cent entre 2009 et 2024.
- L'effectif scolaire pour la formation professionnelle dans 3 des 6 régions administratives regroupant 10 CS a diminué de plus de 10 p. cent entre 1999-2000 et 2008-2009 et les prévisions se rapportant à la variation de la population des 15 à 19 ans montre une baisse respective de 14,2, 27,1 et 27,5 p. cent de 2009 à 2024.

2.38 Pour l'ensemble des CS, nous pouvons constater, selon les données présentées à l'annexe 6, ce qui suit :

- Dans 22 CS (19 francophones et 3 anglophones), l'effectif scolaire pour la formation générale des jeunes en 2009-2010 est inférieur à celui de 1998-1999 et, selon les prévisions, il sera encore moindre en 2024-2025.
- Selon les prévisions, 38 des 69 CS (33 francophones et 5 anglophones) auront un effectif scolaire pour la formation générale des jeunes inférieur à 10 000 élèves en 2024-2025, comparativement à 32 CS (27 francophones et 5 anglophones) en 1998-1999.
- De 1998-1999 à 2007-2008, l'effectif scolaire pour la formation générale des adultes a diminué dans 46 des 69 CS. Pour 37 d'entre elles, la diminution a été de plus de 10 p. cent.
- De 1999-2000 à 2008-2009, l'effectif scolaire pour la formation professionnelle a diminué dans 30 des 69 CS. Pour 20 d'entre elles, la diminution a été de plus de 10 p. cent.

2.39 La structure actuelle du réseau des CS date de 1998 et on note une évolution de l'effectif scolaire depuis ce temps. Le ministère devrait réaliser des analyses, par exemple se comparer avec d'autres administrations et évaluer l'impact de différents facteurs, dont l'évolution démographique, sur l'encadrement qu'il assure et les structures en place.

Financement des activités administratives

2.40 Les dépenses de fonctionnement des CS sont supportées principalement par les subventions versées par le MELS et les revenus liés à la taxe scolaire. De façon générale, les allocations accordées par le ministère sont transférables, c'est-à-dire que les CS peuvent les utiliser aux fins qu'elles jugent appropriées dans le respect des encadrements légaux, réglementaires et autres. Le MELS ne fixe pas de limite quant à l'ampleur des dépenses administratives.

De façon générale, les allocations accordées sont transférables.

2.41 Pour déterminer le montant des subventions à verser aux CS, le ministère établit des paramètres budgétaires et les soumet à la consultation des CS. Depuis 1996-1997, les règles budgétaires prévoient que les dépenses associées aux activités administratives sont payées principalement par une portion des revenus provenant des deux sources suivantes : la taxe scolaire et la subvention de péréquation du MELS.

2.42 Les sommes provenant de la taxe scolaire et de la subvention de péréquation auxquelles ont droit les CS sont déterminées en fonction de la clientèle scolaire et d'un taux par élève pondéré[4]. Pour 2007-2008, le taux était de 733,13 dollars. Le taux par élève est basé sur une estimation datant de 1990 et il est indexé annuellement, comme le prévoit la *Loi sur l'instruction publique*. L'information concernant la clientèle scolaire est mise à jour annuellement. Selon les analyses faites par le MELS, la portion affectée aux activités administratives est d'environ 20 p. cent de cette somme. Toutefois, le ministère ignore si les fonds prévus pour les dépenses liées aux activités administratives correspondent aux besoins des CS et si ces fonds sont utilisés de manière à respecter les bonnes pratiques de gestion. En effet, il n'a jamais procédé à une évaluation à cet égard.

4. Selon la réglementation, on obtient l'effectif scolaire pondéré en appliquant un facteur de pondération à l'effectif scolaire de chaque type de clientèle. Par exemple, le facteur est de 1,55 pour un élève du primaire, de 2,4 pour un élève du secondaire et de 3,4 pour un élève de la formation professionnelle.

2.43 Le MELS verse également d'autres allocations pour tenir compte de la spécificité des CS pour ce qui est des activités administratives. Compte tenu des sommes importantes affectées par les CS aux activités administratives, il devrait inciter celles-ci à partager divers services et à optimiser leurs dépenses, particulièrement les frais d'administration. Or, le ministère n'a pas été actif à cet égard au cours des dernières années. Nous présentons ci-dessous des exemples de situations dans lesquelles le ministère pourrait accomplir des gestes en ce sens.

Allocation pour la gestion des petits centres administratifs

2.44 Une organisation, quelle que soit sa taille, doit se doter d'une infrastructure minimale pour mener ses activités. Or, les CS de petite taille sont désavantagées et elles peuvent difficilement profiter d'économies d'échelle. Le ministère reconnaît la situation en versant une allocation annuelle aux CS de moins de 12 000 élèves pour la gestion de leurs centres administratifs. Au cours de la période de 2004-2005 à 2008-2009, cette allocation est passée de 9,5 à 11,7 millions de dollars et aucune condition favorisant le partage des ressources n'y a été rattachée.

Allocation pour l'embauche d'une ressource comptable

2.45 À partir de 2009-2010, le MELS versera annuellement une aide additionnelle de 6,9 millions de dollars, soit 100 000 dollars à chacune des 69 CS. La condition pour l'obtention de cette subvention est l'embauche d'une ressource comptable. Selon le ministère, cette mesure est nécessaire pour leur permettre d'effectuer les travaux supplémentaires attribuables à la mise en place de nouvelles pratiques comptables et à leur inclusion dans le périmètre comptable du gouvernement. Toutefois, aucune analyse formelle n'appuie cette décision.

Allocation pour le développement informatique

2.46 Le MELS verse à l'ensemble des CS une allocation de plus de 19 millions de dollars pour le développement informatique. Selon nos travaux, il y a peu d'actions entreprises en ce sens dans les CS. En effet, les logiciels de gestion qu'elles utilisent sont développés par une entreprise à but non lucratif qu'elles ont créée et dont elles sont les principales clientes : la Société GRICS (gestion du réseau informatique des commissions scolaires). Le MELS devrait réévaluer la pertinence de verser une telle allocation, compte tenu de l'objectif visé.

Information de gestion

2.47 Le MELS compile des données financières à partir de l'information produite par les CS. Ces données lui permettent de produire des indicateurs de gestion ayant trait aux activités des CS qui sont rendus publics dans le document *Indicateurs de gestion – Commission scolaire*.

2.48 Ce document est publié annuellement par le MELS. Les dernières données disponibles couvrent l'année 2006-2007 et ont été publiées en avril 2008. Ces indicateurs sont colligés selon plusieurs critères, soit par CS, par strate de population étudiante et par région. L'un de ces indicateurs porte sur le coût par élève des activités administratives (voir l'annexe 4). Pour chacune des strates, le résultat lié à l'indicateur varie de façon importante. Par exemple, pour la strate de 4 999 élèves et moins, le coût oscille entre 628 et 1 948 dollars par élève. Quant à la strate de 15 000 à 24 999 élèves, le coût varie de 330 à 485 dollars par élève.

2.49 Le ministère n'a pas réalisé de travaux pour expliquer les écarts à l'égard de cet indicateur ni invité les CS à accomplir des actions en la matière. De telles analyses auraient permis de recenser des situations problématiques et, le cas échéant, de soutenir les CS dans la mise en place de mesures appropriées.

Écart important : aucune analyse effectuée par le ministère.

2.50 En fait, l'indicateur de gestion portant sur les dépenses associées aux activités administratives a une pertinence limitée pour les CS, car les imputations de certaines dépenses ne sont pas uniformes. Par exemple, des entités vérifiées imputent la rémunération des ressources informatiques affectées aux établissements au Soutien à l'enseignement, alors qu'une autre l'inclut dans les activités administratives.

2.51 Lors de nos rencontres avec les représentants des CS vérifiées, tous étaient d'accord sur l'importance d'avoir des indicateurs valables afin d'améliorer la gestion relative aux frais d'administration. Dans la même foulée, ils ont mentionné que les données fournies par les CS et alimentant les indicateurs du MELS n'étaient pas uniformes, ce qui diminuait l'utilité des indicateurs et faisait en sorte qu'ils étaient peu ou pas utilisés.

2.52 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer :**

- **que la structure actuelle quant au nombre de commissions scolaires est optimale, compte tenu entre autres du coût associé à cette structure et à l'encadrement de celles-ci, des particularités de la clientèle, de l'évolution de l'effectif scolaire ainsi que des disparités sociales, culturelles et économiques ;**
- **que les commissions scolaires exercent une gestion économique relativement à leurs dépenses administratives ;**
- **que l'information de gestion qu'il utilise et celle qui est diffusée aux commissions scolaires permettent d'analyser les frais d'administration et de soutenir les commissions scolaires dans la gestion de leurs activités administratives.**

Rôle des regroupements des commissions scolaires

2.53 Afin d'unifier leurs actions et de les représenter, les CS francophones ont créé la Fédération des commissions scolaires du Québec. Les CS anglophones ont fait de même en formant l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec.

2.54 La Fédération des commissions scolaires du Québec regroupe les 60 commissions scolaires francophones ainsi qu'une CS à statut particulier.

2.55 Selon la loi constituante de la Fédération, celle-ci « a pour but de promouvoir les intérêts de l'éducation et, à cette fin :

- de grouper et d'unir les diverses commissions scolaires du Québec ;
- de prendre toute initiative susceptible de défendre et de protéger les intérêts de ses membres et de l'ensemble des commissions scolaires du Québec ;
- d'aider à régler les différents problèmes d'ordre éducatif, culturel, économique et social qui peuvent se poser pour ses membres ».

2.56 La Fédération fournit divers services à ses membres. Parmi ceux-ci, mentionnons les suivants :

- effectuer des démarches politiques et des interventions médiatiques ;
- agir à titre de porte-parole des commissions scolaires lors des négociations ;
- offrir de l'assistance aux membres dans les secteurs suivants : ressources éducatives, ressources financières, ressources matérielles, conseils juridiques, communication, formation et développement organisationnel ;
- négocier des ententes d'achats et procéder à des analyses préliminaires lors d'achats massifs ;
- offrir aux gestionnaires du réseau et aux commissaires des activités de formation ;
- mettre à la disposition des gestionnaires des recueils de gestion portant sur divers sujets dont les ressources matérielles, les politiques de développement durable et le processus budgétaire.

2.57 Les fonds requis pour la réalisation des activités de la Fédération proviennent principalement :

- d'une cotisation annuelle exigée de chacun des membres ;
- des services facturés directement aux usagers.

2.58 Pour déterminer le montant de la cotisation annuelle, la Fédération hausse la cotisation de l'année précédente d'une somme représentant la moyenne de l'augmentation des crédits alloués aux CS par le gouvernement pour l'année financière en cours et les deux années précédentes. Par conséquent, lorsque le gouvernement augmente les allocations versées aux CS, cela a pour effet d'augmenter la cotisation qu'elles payent à la Fédération. Pareille façon de calculer la cotisation découle d'une décision prise lors d'une assemblée générale de la Fédération dont les participants sont des commissaires élus des CS. À titre d'exemple, pour l'exercice 2007-2008, la cotisation de la Commission scolaire des Phares s'est élevée à 47 900 dollars, ce qui constitue une hausse de 3 p. cent comparativement à 2006-2007.

2.59 Les revenus annuels de la Fédération pour l'année 2007-2008 ont été de 7,0 millions de dollars dont 3,9 millions proviennent des cotisations versées par les CS membres et 2,8 millions sont obtenus par la facturation de divers services et activités.

2.60 En ce qui concerne l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, elle est composée des neuf CS anglophones de la province. Cet organisme poursuit les deux objectifs suivants :

- promouvoir les meilleurs services éducatifs pour les élèves des secteurs des jeunes et des adultes ;
- améliorer le rendement des commissaires d'écoles anglophones et des commissions scolaires membres dans les domaines de l'éducation, des finances, de l'administration et des relations du travail.

2.61 Les principales activités réalisées par l'Association sont celles-ci :

- représenter les CS anglophones auprès de l'administration publique et le cabinet du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport ;
- agir à titre de porte-parole des commissions scolaires anglophones en ce qui concerne les éléments non financiers relatifs à la conclusion de conventions collectives avec le personnel du secteur anglophone de l'éducation ;
- offrir des services aux membres dans les domaines de la formation et des conseils juridiques.

2.62 Les revenus de l'association pour l'année 2007-2008 sont de l'ordre de 1 million de dollars et proviennent principalement des cotisations annuelles (800 000 dollars). La cotisation annuelle est basée sur le nombre d'élèves multiplié par un taux. À titre d'exemple, pour 2007-2008, la cotisation de la Commission scolaire Eastern Townships s'est élevée à 43 900 dollars[5].

2.63 Nos travaux font ressortir que la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec pourraient être plus proactives dans leur support aux CS afin de les aider à mettre en œuvre des mesures favorisant une gestion plus efficiente et plus économique quant aux frais d'administration. Par exemple, la Fédération et l'Association n'ont mené en pratique aucune activité significative reliée au regroupement d'achat des CS. Puisqu'elles représentent l'ensemble des CS linguistiques, elles pourraient jouer un rôle plus important à l'égard des actions suivantes :

Les regroupements de commissions scolaires pourraient être plus proactifs.

- élaborer des indicateurs qui permettent de comparer la performance financière et opérationnelle ;
- recenser et mettre en place des bonnes pratiques ;
- déterminer les services qui pourraient être mis en commun ou regroupés et entreprendre des actions en ce sens ;
- favoriser les achats regroupés.

2.64 **Nous avons recommandé à la Fédération des commissions scolaires du Québec et à l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec d'effectuer des interventions favorisant une gestion plus efficiente et économique de l'ensemble des commissions scolaires quant aux frais d'administration.**

5. De 2003-2004 à 2008-2009, le montant de la cotisation a varié de la façon suivante : 47 000 dollars, 46 900 dollars, 46 200 dollars, 45 800 dollars, 43 900 dollars et 47 300 dollars.

Analyse des frais d'administration

Tendances à l'égard des frais d'administration

2.65 Au cours des 20 dernières années, de nombreuses organisations ont mis en place des pratiques qui leur ont permis d'effectuer une meilleure gestion quant à leurs frais d'administration. La littérature indique que les organisations ayant réussi cet exercice ont utilisé une approche structurée ; ce n'est qu'après avoir établi les économies potentielles qu'une organisation peut déterminer les changements à apporter. Plusieurs études rendues publiques montrent qu'il est possible de réaliser des économies à cet égard. Notons, parmi les pratiques présentées dans ces études, les suivantes :

- Remise en question des dépenses. Cette pratique consiste à évaluer si les dépenses et la quantité de ressources consacrées sont nécessaires pour remplir la mission de l'organisation.
- Révision de l'organisation du travail. Il s'agit d'optimiser les processus d'affaires en remettant en question la façon dont les activités sont réalisées, les technologies de l'information sont utilisées et les tâches sont définies.
- Regroupement des activités administratives. Ce regroupement peut prendre diverses formes, comme la centralisation des activités, la mise en place de services partagés. Pour cette dernière, une entité convient avec d'autres d'une entente de service par laquelle une des entités, ou une association de celles-ci, fournit un service pour le groupe. Les objectifs d'un regroupement de services sont, entre autres, de créer un pôle d'expertise et des économies d'échelle.
- Fusion d'organismes. Cette approche consiste à regrouper les entités d'une organisation afin de profiter d'économies d'échelle. Les entités de petite taille doivent mettre en place une infrastructure minimale afin de répondre aux besoins de leur organisation. Ainsi, règle générale, de telles entités doivent, toutes proportions gardées, supporter des frais plus élevés. En se regroupant, elles peuvent donc profiter d'un effet de synergie donnant lieu à des économies d'échelle.
- Achats regroupés. L'objectif consiste à combiner les achats de plusieurs entités afin, entre autres, d'obtenir des réductions de prix et de diminuer le coût du processus.

Responsabilités des commissaires

2.66 Chaque CS est administrée par un conseil des commissaires. Ce dernier est composé de membres élus pour un mandat de quatre ans et de deux commissaires-parents qui sont nommés chaque année. En vertu des saines pratiques de gestion, le conseil des commissaires a toujours eu comme responsabilité de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la CS. L'adoption du projet de loi n° 88 est venue officialiser cette responsabilité puisque cette dernière a été intégrée dans la *Loi sur l'instruction publique*. De même, le projet de loi précise qu'une convention de partenariat doit maintenant être signée entre le MELS et chaque CS. Par ailleurs, chaque CS a un directeur général qui est responsable d'assister le conseil des commissaires ainsi que d'assurer la gestion courante des activités et des ressources.

2.67 À l'exception de la Commission scolaire des Phares, le conseil des commissaires des quatre autres CS vérifiées (Commission scolaire Eastern Townships, Commission scolaire De La Jonquière, Commission scolaire des Premières-Seigneuries, Commission scolaire des Patriotes) a délégué à un comité diverses responsabilités relatives aux activités administratives. Les rôles des comités ne sont pas toujours définis clairement mais, de façon générale, les comités doivent rendre compte de leurs activités et donner leur avis au conseil des commissaires sur les aspects administratifs.

2.68 Pour les quatre CS ayant formé un comité, les points examinés lors des rencontres ne portent pas sur la performance et les possibilités d'améliorer la gestion des activités administratives. Pour assumer pleinement leur rôle, les membres des comités doivent pouvoir compter sur une information de gestion pertinente. À notre avis, l'information transmise aux membres à l'égard des frais d'administration devrait être améliorée. Par exemple, la Commission scolaire Eastern Townships, la Commission scolaire De La Jonquière et la Commission scolaire des Patriotes ne présentent pas à leur comité les résultats des indicateurs portant sur ces frais, que ce soit l'indicateur élaboré par le MELS ou un indicateur d'une autre provenance. Quant à la Commission scolaire des Premières-Seigneuries, elle présente les résultats de l'indicateur du MELS en émettant certaines réserves quant à la qualité et à la comparabilité des données. De plus, nous n'avons pas trouvé d'information portant sur les bonnes pratiques administratives ou les possibilités d'améliorer la gestion à cet égard qui aurait été transmise aux comités de ces quatre CS. Le peu d'information transmise à ces comités à l'égard des frais d'administration ne favorise pas une gestion active quant à ces frais.

Des conseils des commissaires disposent de peu d'information.

2.69 Par ailleurs, à la Commission scolaire des Patriotes et à la Commission scolaire des Phares, le conseil des commissaires a adopté des orientations visant une gestion proactive pour ce qui est des frais d'administration. Mentionnons, entre autres, les faits suivants :

- Les priorités pour 2008-2009 de la Commission scolaire des Phares incluent un objectif portant sur le maintien de l'équilibre budgétaire malgré la baisse de clientèle, une analyse des dépenses administratives ainsi que la préparation d'un plan triennal.
- Les encadrements financiers 2007-2008 de la Commission scolaire des Patriotes contiennent l'objectif « Analyser la gestion budgétaire des activités de la Commission afin de déterminer les économies possibles et dégager des marges de manœuvre en priorisant certaines activités ».

2.70 Le processus budgétaire, qui inclut la préparation et le suivi des budgets, pourrait également favoriser une gestion plus efficiente et économique relativement aux frais d'administration. L'ajout d'information portant sur la comparaison avec les autres CS, sur les bonnes pratiques et sur l'intégration des possibilités d'améliorer la gestion quant à ces frais pourrait faciliter la définition de nouvelles cibles budgétaires. D'autre part, malgré un travail d'analyse et de préparation de la part de toutes les CS vérifiées, les règles budgétaires adoptées par le conseil des commissaires prévoient que le budget annuel alloué aux activités administratives est basé sur les dépenses de l'année précédente.

2.71 En ce qui concerne les suivis budgétaires, les pratiques en vigueur pourraient également être améliorées. La Commission scolaire Eastern Townships et la Commission scolaire De La Jonquière n'en présentent aucun. Quant à la Commission scolaire des Patriotes, elle présente de l'information à l'égard des établissements, toutefois elle ne produit aucune information relative aux activités administratives. Pour ce qui est des deux autres CS, les suivis effectués sont constitués de prévisions révisées qui ne sont pas comparées avec les dépenses réelles.

2.72 D'autre part, nous avons constaté les faits suivants :

- Pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008, les procès-verbaux des conseils des commissaires des CS vérifiées ne font état d'aucune discussion à l'égard d'une gestion efficiente et économique quant aux frais d'administration.
- La planification stratégique des CS vérifiées n'inclut aucun objectif de nature financière. Pourtant les bonnes pratiques favorisent l'inclusion d'un axe d'intervention à ce sujet.

2.73 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires vérifiées de s'assurer que leur conseil des commissaires dispose en temps opportun de toute l'information pertinente à l'égard des frais d'administration afin de lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités.**

2.74 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer auprès de toutes les commissions scolaires que les membres du conseil des commissaires sont sensibilisés quant à leurs responsabilités dans la gestion relative aux dépenses des commissions scolaires, particulièrement les dépenses liées à l'administration.**

Démarche suivie pour notre analyse

Absence d'information fiable permettant de comparer les commissions scolaires.

2.75 Il est reconnu qu'afin d'améliorer sa productivité, une organisation doit posséder de l'information pertinente à l'égard de sa performance. Une évaluation comparative avec des entités similaires donne notamment la possibilité de déterminer des pistes d'amélioration. Étant donné que l'information actuelle permettant de juger de la performance des CS pour ce qui est des frais d'administration est très limitée, nous avons procédé à un examen de ce type de dépenses pour les cinq CS vérifiées. Pour ce faire, nous avons entre autres compilé diverses données et calculé les résultats des indicateurs de gestion.

2.76 Nous avons constaté que certaines activités administratives sont réalisées directement dans les établissements. Cette décentralisation est variable d'une CS à l'autre. Lors de nos analyses, dans un souci de rendre les résultats équitables, nous avons tenu compte de cette situation et nous avons validé notre approche auprès de la direction de chacune des CS.

2.77 Du fait que chacune des CS exerce des activités similaires et assume les mêmes risques, nous avons séparé les frais d'administration couverts par nos travaux en fonction de huit processus qui y sont liés : direction générale, secrétaire général, ressources financières, ressources humaines, approvisionnement, messagerie et téléphonie, archives et frais « corporatifs ».

2.78 Pour les cinq entités vérifiées, les fonds alloués aux processus examinés pour l'exercice se terminant le 30 juin 2008 se sont chiffrés à environ 27,7 millions de dollars[6]. Le tableau 8 présente les fonds alloués pour chaque CS vérifiée, le coût total par élève ainsi que le nombre d'ETP affectés aux activités administratives.

Tableau 8
Dépenses administratives au 30 juin 2008 pour les huit processus examinés (en dollars)

	Commission scolaire Eastern Townships	Commission scolaire De La Jonquière	Commission scolaire des Phares	Commission scolaire des Premières-Seigneuries	Commission scolaire des Patriotes	Total
Direction générale	381 000	370 000	236 000	653 000	614 000	2 254 000
Secrétaire général						
Secrétariat général	130 000	130 000	140 000	265 000	433 000	1 098 000
Communications et publicité	244 000	436 000	176 000	1 639 000	343 000	2 838 000
Ressources financières	717 000	875 000	791 000	2 153 000	1 580 000	6 116 000
Ressources humaines	402 000	1 196 000	853 000	2 893 000	2 354 000	7 698 000
Approvisionnement*	157 000	475 000	234 000	673 000	717 000	2 256 000
Messagerie et téléphonie	283 000	359 000	329 000	958 000	662 000	2 591 000
Archives	47 000	119 000	103 000	233 000	161 000	663 000
Frais « corporatifs »	245 000	325 000	267 000	609 000	745 000	2 191 000
Total	**2 606 000**	**4 285 000**	**3 129 000**	**10 076 000**	**7 609 000**	**27 705 000**
Effectif scolaire (en ETP)	**6 329**	**9 800**	**10 056**	**25 867**	**31 691**	**83 743**
Coût par élève	**412**	**437**	**311**	**390**	**240**	**331**
Nombre d'ETP	**31**	**55**	**44**	**125**	**104**	**359**

* Cet élément inclut l'ensemble des activités permettant l'acquisition des biens et services de nature courante et exclut le transport scolaire, les projets majeurs d'amélioration, de transformation, de rénovation, de construction et d'acquisition d'immeuble ainsi que le matériel spécialisé acheté par les enseignants.

2.79 Notre analyse avait pour objectif de déterminer si les activités administratives des cinq CS présentent des économies potentielles. Étant donné que la raison d'être du réseau est d'offrir des services éducatifs par l'intermédiaire des établissements d'enseignement, les CS doivent s'assurer que les frais d'administration sont gérés de façon économique et efficiente.

6. Nous avons effectué des ajustements pour disposer d'une information complète et uniforme puisque des dépenses similaires sont comptabilisées, selon les CS, dans des rubriques différentes.

Comparaison des cinq commissions scolaires vérifiées

2.80 Afin de permettre la comparaison entre les CS de taille différente, nous avons compilé les résultats d'un indicateur qui considère les revenus des entités. Ces revenus incluent les allocations reçues du MELS, les revenus générés par les taxes scolaires et les autres revenus. Les résultats de l'indicateur permettent de mettre en évidence les fonds consacrés aux processus visés par le mandat de vérification pour chaque tranche de un million de dollars de revenus des CS. Un tel ratio est utilisé par des organisations spécialisées dans la compilation de mesures de performance. Rappelons que le coût par million est indirectement influencé par le nombre d'élèves car, comme nous le détaillons à l'annexe 3, ce nombre entre en ligne de compte dans les subventions versées par le MELS et les revenus liés à la taxe scolaire. La comparaison de ce ratio avec ceux d'organisations similaires peut permettre de déterminer les activités pour lesquelles les dépenses sont élevées et d'estimer s'il y a des économies potentielles.

2.81 Notre analyse est basée sur les éléments suivants :

- Les objectifs se rapportant à chacun des processus examinés ont été atteints. Ainsi, nos travaux ne visaient pas à nous prononcer sur la qualité des services rendus.
- L'examen des données porte sur l'année 2007-2008. Au cours des dernières années, les CS ont assumé de nouvelles obligations. En utilisant l'année 2007-2008 comme année de référence, nous considérons qu'elle intègre l'ensemble des changements effectués par les CS dans les années antérieures.
- Comme les activités examinées sont principalement de nature technique et que les principaux paramètres de gestion sont similaires pour chacune des CS – systèmes informatiques, conventions collectives, exigences réglementaires – des variables telles que l'étendue du territoire et les disparités socio-économiques ont peu d'impact sur l'indicateur retenu pour les CS vérifiées.

2.82 Le tableau 9 montre, pour chacune des CS vérifiées, les fonds consacrés aux processus examinés durant l'exercice 2007-2008, et ce, pour chaque million de dollars de revenus.

Tableau 9
Fonds alloués aux processus examinés pour chaque million de dollars de revenus au 30 juin 2008 (en dollars)

Processus lié aux activités	Commission scolaire Eastern Townships	Commission scolaire De La Jonquière	Commission scolaire des Phares	Commission scolaire des Premières-Seigneuries	Commission scolaire des Patriotes
Direction générale	5 400	3 600	2 300	2 500	2 200*
Secrétaire général					
Secrétariat général	1 800	1 300	1 300	1 000*	1 600
Communications et publicité	3 400	4 200	1 700	6 200	1 200*
Ressources financières	10 100	8 500	7 600	8 100	5 700*
Ressources humaines	5 700*	11 600	8 200	10 800	8 600
Approvisionnement	2 200*	4 600	2 300	2 500	2 600
Messagerie et téléphonie	4 000	3 500	3 100	3 600	2 400*
Archives	700	1 200	1 000	900	600*
Frais « corporatifs »	3 400	3 100	2 600	2 300*	2 700
Total	**36 700**	**41 600**	**30 100**	**37 900**	**27 600**

* Ce montant est le plus faible pour le processus.

2.83 Il ressort de ce tableau les points suivants :

- Pour l'ensemble des processus administratifs, la Commission scolaire des Patriotes est celle qui affecte le moins de fonds aux différents processus pour chaque million de dollars de revenus, soit 27 600 dollars.
- Ce n'est pas la même CS qui a le coût le moins élevé pour chacun des processus. Si l'on prend le coût le plus faible pour chacun d'entre eux, le total est de 23 300 dollars pour les huit processus examinés.

2.84 Afin de déterminer l'envergure des économies potentielles, nous avons calculé une somme minimale en appliquant à chacune des entités le ratio de la Commission scolaire des Patriotes. Pour la somme maximale, nous l'avons évaluée en tenant compte du ratio le moins élevé pour chacun des processus examinés.

2.85 Lors de nos estimations des économies potentielles, nous avons tenu compte d'une particularité. La Commission scolaire des Premières-Seigneuries est la seule des cinq entités vérifiées à avoir un centre de formation professionnelle suprarégional. Compte tenu de cette particularité, nous n'avons calculé aucune économie potentielle pour les dépenses de publicité (459 000 dollars) liées à ce centre.

2.86 Selon nos estimations à l'égard des huit processus examinés, les économies potentielles pour les cinq CS vérifiées varient de 4,6 à 8,1 millions de dollars (tableau 10).

Pour les cinq entités vérifiées : économies potentielles variant de 4,6 à 8,1 millions.

Tableau 10
Estimation des économies potentielles à l'égard des huit processus examinés pour les entités vérifiées (en dollars)

	Selon le coût de la Commission scolaire des Patriotes	Selon le plus bas coût par processus
Commission scolaire Eastern Townships	600 000	900 000
Commission scolaire De La Jonquière	1 400 000	1 900 000
Commission scolaire des Phares	300 000	700 000
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	2 300 000	3 400 000
Commission scolaire des Patriotes	s.o.	1 200 000
Total	**4 600 000**	**8 100 000**

Processus	Selon le plus bas coût par processus
Direction générale	430 000
Secrétaire général	
Secrétariat général	280 000
Communications et publicité	1 360 000
Ressources financières	1 420 000
Ressources humaines	3 060 000
Approvisionnement	440 000
Messagerie et téléphonie	620 000
Archives	180 000
Frais « corporatifs »	310 000
Total	**8 100 000**

2.87 Ces économies potentielles ne signifient pas automatiquement que pareilles sommes peuvent être épargnées dans leur totalité. Cependant, notre analyse montre qu'un examen minutieux à l'égard de ces dépenses s'avère nécessaire compte tenu des écarts entre les CS en matière de sommes allouées aux frais d'administration. Cet examen pourrait permettre de réaliser des économies importantes. Notons qu'aucune des CS vérifiées n'effectue un tel étalonnage par rapport aux autres CS. La Fédération des commissions scolaires du Québec nous a indiqué à ce sujet que « les économies potentielles mentionnées précédemment ne sont susceptibles de se réaliser en totalité qu'après une assez longue période puisqu'une partie significative de celles-ci découleraient de l'élimination d'un certain nombre de postes. Or, les commissions scolaires comme le reste du secteur public garantissent la sécurité d'emploi à leur personnel. » Nous sommes aussi d'avis que ce potentiel d'économie ne peut se concrétiser en une seule année.

2.88 Somme toute, nous considérons que les CS devraient réévaluer leurs façons de faire afin de s'assurer que la gestion relative aux frais d'administration est effectuée de façon optimale.

Les commissions scolaires devraient réévaluer leurs façons de faire.

Initiatives facilitant la réalisation d'économies

2.89 Les paragraphes ci-dessous présentent certaines pratiques qui permettraient aux CS d'améliorer leur gestion des activités administratives, ce qui favoriserait la réalisation d'économies. Ces pratiques peuvent prendre différentes formes :

- regroupement des activités administratives ;
- révision de l'organisation du travail ;
- achats regroupés ;
- fusion des entités.

Regroupement des activités administratives

2.90 On peut regrouper les activités administratives en centralisant les activités ou en créant un centre spécialisé dans la gestion et le traitement de transactions.

2.91 Cette approche permet notamment d'instaurer des processus plus performants et de profiter d'économies d'échelle. La firme PricewaterhouseCoopers mentionne que la mise en place des services partagés pour les activités se rapportant à la gestion des ressources financières et humaines entraîne des économies de l'ordre de 25 à 50 p. cent.

Le regroupement d'activités administratives pourrait permettre des économies importantes.

2.92 L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec a confié en 1999 le mandat à une firme privée d'analyser la possibilité de réaliser des économies si l'on regroupait les activités liées à la paie effectuées par huit des neuf CS anglophones ainsi que la faisabilité de ce regroupement. Cette analyse indique que des économies potentielles d'environ 700 000 dollars, par rapport à des frais d'exploitation de 1,5 million de dollars, pouvaient être faites. Les CS n'ont toutefois pas procédé à ce regroupement.

Révision de l'organisation du travail

2.93 Une technique de gestion reconnue est l'identification et la mise en place de meilleures pratiques. Celle-ci repose sur l'idée que, pour un processus donné, certaines façons de faire peuvent être considérées comme les plus efficientes et efficaces. Or, pour un même processus, les CS adoptent des pratiques différentes quant à la façon dont les activités sont effectuées ou pour ce qui est de l'utilisation des technologies de l'information. Voici quelques exemples :

- En ce qui concerne la reprographie, une partie importante des coûts encourus sont en lien avec les activités éducatives[7]. Les dépenses de reprographie s'élèvent à près de 4,5 millions de dollars pour les CS vérifiées et elles sont de 54 millions de dollars pour l'ensemble du réseau. Dans le cadre de nos travaux, nous avons évalué le coût moyen pour reproduire 1 000 pages. Celui-ci varie d'une CS à une autre : de 27 à 33 dollars. Les CS vérifiées ne font pas d'analyse du coût de la reprographie et des disparités importantes existent entre les pratiques. Par exemple, certaines CS ont mis

7. Sous cet élément, qui inclut l'ensemble des activités portant sur la reproduction des documents, on trouve la reprographie effectuée au centre de reprographie de la CS, celle réalisée au moyen d'équipements situés dans les établissements ainsi que les travaux menés par les fournisseurs externes. Le coût est principalement attribuable à la location d'équipements, à l'acquisition du papier et de fournitures, à des services externes ainsi qu'à la charge salariale des ressources.

en place un centre de reprographie tandis que d'autres aiment mieux faire appel à des fournisseurs externes. Quant au mode d'acquisition des équipements, certaines CS préfèrent l'achat, alors que d'autres privilégient la location. Ces pratiques variées occasionnent des écarts importants pour ce qui est du coût.

- À propos des dépenses informatiques[8], elles totalisent environ 10,7 millions de dollars pour les CS vérifiées et elles sont de 127,1 millions de dollars pour l'ensemble du réseau. Lors de nos travaux, nous avons constaté que les CS n'adoptent pas toutes la même approche à l'égard de l'informatique. Par exemple, une CS a centralisé le support informatique, alors qu'une autre l'a décentralisé. Nous avons calculé les résultats d'un indicateur par CS qui tient compte du coût total de la fonction informatique par rapport au nombre de postes de travail. Cet indicateur présente des différences importantes, car le coût varie de 275 à 535 dollars par poste de travail.
- Pour ce qui est de l'approvisionnement, chacune des CS a mis en place une organisation du travail ainsi que des pratiques qui lui sont propres. Par exemple, la Commission scolaire Eastern Townships préconise une approche décentralisée, les achats étant principalement faits par les établissements. Pour sa part, la Commission scolaire De La Jonquière privilégie une approche plus centralisée : une équipe relevant des services administratifs est responsable de gérer le processus d'approvisionnement. Le coût moyen par CS de ce processus varie de 20 à 48 dollars pour chaque tranche de 1 000 dollars d'achats. Encore ici, une analyse des différentes pratiques permettrait assurément de générer des économies.
- Quant aux taxes scolaires, les dépenses liées à leur gestion sont estimées à plus de 15 millions de dollars pour l'ensemble du réseau des CS. À cet égard, aucune des CS vérifiées n'a évalué la possibilité d'un regroupement pour réaliser cette activité. Un tel regroupement existe actuellement sur l'île de Montréal.

Achats regroupés

2.94 Une pratique reconnue quant à l'acquisition de produits et de services communs voudrait que les CS participent à des ententes d'achats regroupés, ce qui permet de réaliser des économies à l'égard des processus ainsi que des prix d'achat. À preuve, le Centre de services partagés du Québec, dans son rapport annuel 2008-2009, évalue à 23 p. cent la proportion des économies de prix générées à la suite des ententes qu'il a négociées. Le Massachusetts Higher Education Consortium, quant à lui, estime à 27 p. cent la proportion des économies de prix produites en raison des ententes qu'il a conclues. Selon nos travaux, les achats de produits et services de nature courante faits au moyen d'ententes d'achats regroupés par les cinq CS vérifiées ont été d'environ 5 millions de dollars par rapport à des achats totaux de 90 millions de dollars. Ces CS pourraient utiliser davantage les ententes d'achats regroupés, ce qui leur permettrait de réaliser des économies importantes.

Achats regroupés peu utilisés par les commissions scolaires.

8. Cet élément consiste essentiellement à s'assurer que les équipements informatiques sont fonctionnels. Le coût de cette activité est principalement attribuable à la charge salariale des ressources et à l'achat de fournitures.

Fusion de commissions scolaires

2.95 En 1998, le nombre de CS composant le réseau public du Québec est passé de 156 à 72. Selon les propos tenus en mai 1998 lors de débats de la Commission permanente de l'éducation sur la fusion des CS, des économies de 75 à 100 millions de dollars étaient attendues de ce changement. Ce point a été traité de façon plus détaillée dans la section Structure en place.

2.96 Malgré la baisse de l'effectif scolaire depuis 1998, nous n'avons recensé aucune analyse de la part de la Fédération des commissions scolaires du Québec ou de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec afin d'évaluer les possibilités de fusion en tenant compte des facteurs pertinents tel que nous l'avons mentionné précédemment.

2.97 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires, notamment celles vérifiées, de s'assurer que leurs processus et leurs façons de faire permettent une gestion économique quant à leurs frais d'administration.**

Conclusion

2.98 Au cours des 20 dernières années, les organisations performantes ont réussi à diminuer leurs frais d'administration. Plusieurs études rendues publiques montrent qu'il est possible de réaliser des économies à cet égard. Parmi les pratiques mentionnées dans ces études, notons la remise en question des dépenses, la révision de l'organisation du travail, le regroupement des activités administratives, la fusion d'organismes et les achats regroupés.

2.99 Les frais d'administration sur lesquels ont porté nos travaux s'élèvent annuellement à plus de 350 millions de dollars pour l'ensemble des CS, soit environ 3,7 p. cent de leurs dépenses de fonctionnement. Chacune des CS est administrée par un conseil des commissaires dont la quasi-totalité des membres sont élus au suffrage universel. En raison de l'importance de ces frais, il est essentiel que les CS mettent en œuvre des mesures assurant une gestion économique en la matière et que le MELS les accompagne dans l'atteinte de cet objectif. Cela est d'autant plus nécessaire qu'une bonne gestion à cet égard augmente les sommes disponibles pour les autres activités des CS.

2.100 Nos travaux révèlent que l'information transmise aux membres des conseils des commissaires des CS vérifiées ne favorise pas une gestion optimale pour ce qui est des frais d'administration. À notre avis, il est nécessaire de procéder à une analyse de ces frais, ce qui pourrait permettre de réaliser des économies importantes. Par ailleurs, la vérification fait ressortir que le MELS, la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec pourraient adopter une démarche plus proactive concernant leur encadrement ou leur soutien aux CS à l'égard des frais d'administration.

2.101 Notre analyse à l'égard de huit processus démontre que des économies potentielles peuvent exister en ce qui concerne les frais d'administration pour les cinq CS vérifiées. Par cet exercice de balisage, qui est une bonne pratique de gestion, nous estimons que les économies potentielles sont de 4,6 à 8,1 millions de dollars. Cet exercice montre également qu'il existe des économies potentielles lorsqu'on compare des CS de taille similaire (Commission scolaire De La Jonquière *vs* Commission scolaire des Phares, Commission scolaire des Premières-Seigneuries *vs* Commission scolaire des Patriotes). Ces économies potentielles ne signifient pas automatiquement que pareilles sommes peuvent être épargnées dans leur totalité. Il va sans dire qu'un exercice similaire pour l'ensemble du réseau des CS pourrait permettre de recenser des économies potentielles encore plus importantes. Par conséquent, nous invitons toutes les CS à réévaluer leurs façons de faire afin de s'assurer d'une gestion optimale quant aux frais d'administration.

2.102 Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« **Commentaires généraux.** Le ministère est sensible aux différents éléments soulevés, car il juge important de minimiser les frais d'administration et de privilégier davantage la quantité et la qualité des services aux élèves. Il constate également que ces frais sont de l'ordre de 5,5 p. cent de l'ensemble des dépenses des commissions scolaires.

« **Structure en place.** La structure actuelle des commissions scolaires, mise en place le 1er juillet 1998 dans le cadre de la création des commissions scolaires linguistiques, a été l'objet à l'époque de nombreux travaux et de consultations dans chacune des régions en vue d'en arriver à une organisation qui tenait compte de l'effectif scolaire à desservir, des réalités régionales et des particularités géographiques de chacun des territoires. Rappelons que, en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, les élèves ont droit à des services éducatifs gratuits jusqu'à l'âge de 18 ans et que les structures en place doivent permettre d'offrir les services éducatifs partout sur le territoire. C'est dans le souci de prioriser les services aux élèves que le découpage actuel des commissions scolaires a été établi.

« Depuis 1998, les commissions scolaires ont connu une forte décroissance de leur effectif scolaire et celle-ci a frappé plus durement les régions que les grands centres urbains. Déjà, avec les structures actuelles, les commissions scolaires situées en région doivent desservir des élèves situés sur de grands territoires recoupant un nombre important de municipalités avec lesquelles elles doivent maintenir des échanges réguliers dans un contexte où l'école joue un rôle communautaire important. Ainsi, comme il y a moins d'élèves dans certaines organisations, l'importance relative des dépenses administratives peut être un peu plus importante. Néanmoins, le gouvernement a déjà décidé, dans le cadre de son plan d'action pour la réduction et le contrôle des dépenses déposé lors du Discours sur le budget 2010-2011, d'un mandat d'examen portant précisément sur la gouvernance et la performance des réseaux, dont le rôle et les responsabilités des commissions scolaires. Le ministère participera à la réalisation de ce mandat.

« **Financement des activités administratives.** Les commissions scolaires sont des gouvernements locaux dirigés par des personnes élues au suffrage universel. Ces gouvernements perçoivent des taxes scolaires et les dépenses administratives sont financées en majeure partie par ces taxes. C'est dans le cadre légal et réglementaire actuel que le ministère compte examiner la présente recommandation.

« Par ailleurs, le ministère est sensible à certains éléments soulevés par le Vérificateur général dans son rapport et il prévoit inclure, dans les conventions de partenariat actuellement en cours d'élaboration avec les commissions scolaires, des dispositions favorisant une gestion optimale des ressources, notamment celles affectées à des dépenses administratives.

« **Information de gestion.** Le ministère publie des indicateurs de gestion, établis à partir d'informations factuelles, et permettant aux commissions scolaires de se comparer entre elles dans leurs différentes activités. Le Vérificateur général constate que les informations financières provenant de ces indicateurs pourraient être améliorées, car il a observé dans les commissions scolaires vérifiées des différences dans l'imputation de certaines dépenses.

« Le ministère prend note de cette recommandation. Dans le cadre de travaux récents qu'il a menés, il a lui-même constaté que des informations pouvaient être comptabilisées de façon différente et que cette situation était généralement en lien avec le niveau de décentralisation de chaque commission scolaire. Des travaux seront donc amorcés avec des représentants des commissions scolaires en vue d'améliorer la qualité des données.

« **Analyse des frais d'administration.** Le conseil des commissaires est l'instance politique décisionnelle en matière d'orientations et de gestion des commissions scolaires. Dans ce contexte, il est nécessaire que tous les membres du conseil des commissaires comprennent leurs responsabilités et qu'ils puissent disposer d'une formation pertinente dans l'exercice de leurs fonctions.

« Dans le cadre des modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique* en octobre 2008 par le projet de loi n° 88, un nouvel article (177.3.) a été ajouté afin de rencontrer cette exigence : "La commission scolaire s'assure qu'un programme d'accueil et de formation continue est offert aux membres du conseil des commissaires ainsi qu'aux membres des conseils d'établissement et qu'il satisfait à leurs besoins".

« Compte tenu de l'encadrement déjà existant, le ministère effectuera une réflexion sur les gestes additionnels à poser en lien avec la présente recommandation. »

2.103 Commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec

« La Fédération des commissions scolaires du Québec s'interroge sur les intentions du rapport du Vérificateur général du Québec qui propose une vision incomplète des commissions scolaires et strictement comptable qui dénature la mission des commissions scolaires, telle que reconnue par les modifications apportées en 2008 à la *Loi sur l'instruction publique* après une consultation élargie sur la gouvernance scolaire. Le réseau scolaire public a su démontrer au cours des 30 dernières années sa capacité à gérer de façon rigoureuse ses dépenses administratives afin d'offrir aux élèves les services éducatifs de qualité auxquels ils ont droit.

« Les économies potentielles devraient être davantage nuancées. En effet, établir des économies de 4,6 millions de dollars pour les cinq commissions scolaires en se basant sur les coûts de la Commission scolaire des Patriotes, par exemple, qui compte plus de 30 000 élèves, ne signifie pas que cette commission scolaire puisse les réaliser sans mettre en péril l'existence même de certains services et encore moins que des commissions scolaires de plus petite taille puissent le faire. Les régions de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent et de la Côte-Nord devraient-elles se fusionner pour être en mesure d'atteindre de telles économies ?

« En prenant en compte la référence des coûts les plus bas par processus, cette méthode est inappropriée. En effet, la taille de chaque commission scolaire, son éloignement, ses choix locaux par rapport aux activités qu'elle offre, la répartition de ses responsabilités, ne permettent pas de faire un tel raccourci pour établir des économies potentielles.

« Le maintien de services éducatifs en régions adaptés aux besoins des milieux, qui sont différents d'une région à une autre que ce soit Montréal, à Gaspé ou ailleurs, est primordial pour un État qui vise à desservir la population sur tout le territoire du Québec. Cette volonté politique d'occupation du territoire n'a pas à être remise en question par une étude sur les frais d'administration !

« Les frais d'administration des commissions scolaires ne représentent que 5,5 p. cent de leurs dépenses totales. L'importance relative de ces frais peut être comparée avantageusement à celle de n'importe quel autre organisme, notamment les municipalités qui avaient un taux de 12,2 p. cent en 2007.

« D'ailleurs, si on examine la proportion de ces dépenses pour les activités administratives sur plusieurs années, on constate que les commissions scolaires ont réussi à éviter de les augmenter, et ce, malgré toutes les nouvelles exigences légales et réglementaires auxquelles elles ont dû faire face. La Fédération est d'accord avec le principe que tout organisme doit faire des efforts pour maintenir ce taux le plus bas possible, tout en tenant compte des obligations à rencontrer et des résultats atteints.

« Pour y parvenir, les commissions scolaires ont agi en toute transparence. Les consultations et travaux des différents comités prévus en vertu de la *Loi sur l'instruction publique* sont le gage d'une bonne gestion et d'une prise de décision démocratique. Les états financiers des commissions scolaires font également l'objet d'une vérification comptable annuelle par les vérificateurs externes.

« À cet égard, les commissions scolaires ont fait leurs preuves. D'ailleurs, au cours des 30 dernières années, elles ont su s'adapter et changer leur structure et leurs façons de faire de façon majeure. En effet, elles sont passées de 1 788 en 1960 à 72 en 1998-1999. Cela ne s'est pas fait sans efforts.

« Quand aux économies potentielles évaluées par le Vérificateur général sur la base des processus administratifs les moins coûteux, elles sont basées sur une méthode d'extrapolation qui ne tient pas compte de la taille des commissions scolaires, du nombre d'établissements desservis, de leur dispersion sur chacun des territoires et des services rendus dans les activités administratives. Ces économies ne pourraient se réaliser sans réduire de façon importante les services aux élèves et ceux aux citoyens.

« Par ailleurs, le Vérificateur général identifie des pistes d'économies potentielles que les commissions scolaires ont déjà examinées au cours des années afin de réaliser les efforts budgétaires exigés, soit le regroupement d'activités, la révision de l'organisation du travail, le regroupement des achats et des commissions scolaires !

« La gestion des commissions scolaires est rigoureuse. Laisser croire le contraire volontairement ou par méconnaissance des commissions scolaires, c'est alimenter le discours de ceux et celles qui ne jurent que par une privatisation des services publics ou un démantèlement des organismes publics. La gestion de 3 000 établissements d'enseignement, de 155 000 employés et les services à près d'un million d'élèves ont un coût. À 5,5 p. cent de frais de gestion, les commissions scolaires devraient être félicitées ! »

2.104 Réaction aux commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec

Dans sa réponse, la Fédération des commissions scolaires du Québec soulève certains éléments avec lesquels nous sommes en désaccord.

D'entrée de jeu, nous tenons à souligner que le Vérificateur général ne cherche aucunement à dénaturer les CS et leur mission. La vérification que nous avons réalisée porte sur certains frais d'administration et non pas sur l'ensemble de leurs activités, comme nous le précisons d'ailleurs dans le rapport. Les activités administratives visées par notre mandat représentent des dépenses annuelles de l'ordre de 350 millions de dollars. Compte tenu de l'importance de ces sommes et du fait qu'il s'agit de fonds publics, elles doivent être gérées avec économie et efficience car nos travaux montrent que des économies potentielles existent, mais surtout que les CS ne réalisent pas d'exercice structuré de balisage concernant les frais d'administration.

La Fédération mentionne que nous devrions davantage nuancer nos propos à l'égard des économies potentielles. Ce qu'il faut comprendre de notre analyse, c'est qu'un examen minutieux à l'égard des dépenses d'administration s'avère nécessaire. D'ailleurs, la Fédération a indiqué que les économies potentielles de 4,6 à 8,1 millions de dollars, selon nos travaux, ne sont susceptibles de se réaliser en totalité qu'après une assez longue période.

De plus, il est erroné de prétendre que le rapport remet en question la volonté politique quant à l'occupation du territoire et alimente « le discours de ceux et celles qui ne jurent que par une privatisation des services publics ou un démantèlement des organismes publics ». Les objectifs que nous poursuivons par ce rapport ne sont aucunement en lien avec cette affirmation mais ils visent à s'assurer que la gestion relative aux frais d'administration est effectuée de façon optimale. Les commentaires portant sur des pratiques telles que les achats regroupés ou le regroupement de services ne remettent aucunement en question la volonté politique relative à l'occupation du territoire.

2.105 Commentaires de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

« D'abord, l'ACSAQ [Association des commissions scolaires anglophones du Québec] et ses commissions scolaires membres comprennent et assument solennellement leurs responsabilités d'exercer une gestion scrupuleuse, transparente, efficace et efficiente des frais d'administration. Cela étant dit, en ce qui a trait à l'enseignement public, nous devons assumer ces responsabilités de sorte à continuer à promouvoir la mission première des commissions scolaires élues publiquement – assurer le plus haut niveau de réussite scolaire. Nous insistons qu'aucune contradiction n'existe dans les énoncés ci-dessus. Les procédures administratives responsables et efficaces sont essentielles ; elles ne sont bien évaluées que si elles le sont dans le contexte de notre mission d'assurer la réussite des élèves. Notre préoccupation la plus fondamentale en ce qui a trait au projet de rapport est qu'il ne tient pas compte systématiquement de ce contexte spécifique.

« Deuxièmement, il existe un malentendu important à l'égard du rôle de notre association et celui de nos collègues francophones. L'ACSAQ est une association de commissions scolaires membres, dont chacune est gérée par un conseil de commissaires autonome et élu. Même si l'Association peut parfois exercer son influence et son jugement pour proposer des améliorations administratives à ses membres, elle n'a aucune juridiction ou pouvoir sur la façon dont ses membres réagiront aux conseils offerts. Les précisions dans votre rapport sont appréciées, mais ne reflètent toujours pas la réalité de notre rôle, en tant que conseiller, à toutes fins pratiques, en matière de dépenses administratives des commissions scolaires membres de l'ACSAQ.

« Troisièmement, le rapport ne tient aucunement compte de la vaste diversité des conditions dans lesquelles chacune des commissions scolaires exerce ses activités. Nous sommes d'avis que reconnaître cette réalité est essentiel pour évaluer la performance administrative. Il suffit de penser à deux exemples importants : le statut de langue minoritaire des commissions scolaires anglophones du Québec exige d'importants ajustements et adaptations à la pratique administrative ; en assumant la responsabilité de la gestion des taxes scolaires, quelques-unes de nos commissions scolaires doivent traiter avec des centaines de municipalités différentes. La traduction en français de tous les documents administratifs est un autre fardeau affectant les frais et processus administratifs.

« Quatrièmement, nous ne sommes pas d'accord avec l'objectif du rapport. Si, en effet, le rapport vise à vérifier l'optimisation des ressources portant sur les frais d'administration, on s'attend à ce qu'il y ait des mesures claires et transparentes pour évaluer l'efficience des dépenses elles-mêmes. Le rapport ne fait que comparer les montants déboursés pour les huit indicateurs déterminés. Les commissions scolaires ont la responsabilité "d'optimiser" leurs services. Le critère de gestion de ce rapport est "qui a dépensé le coût le moins élevé affecté à l'administration ?" Selon nous, les données qui en découlent ne comptent pas beaucoup pour informer le public sur notre performance et encore moins guider nos commissions scolaires dans leurs fonctions légitimes visant à trouver une amélioration continue dans les pratiques, tant administratives que pédagogiques.

« Cinquièmement, le projet de rapport n'analyse qu'une seule année d'activités des commissions scolaires vérifiées. Il conclut, de façon arbitraire, qu'elles négligent généralement la supervision des dépenses administratives par leurs conseils des commissaires et que ces derniers ne discutent même pas de ces questions. Ce sont des conclusions surprenantes, c'est le moins qu'on puisse dire. Nos commissions scolaires ont des comités de vérification et considèrent régulièrement des améliorations aux procédures de dotation en personnel et de fonctionnement. Un portrait couvrant une année n'aurait pas pu refléter ces réalités.

« Sixièmement, la proportion des frais d'administration dépensés par les commissions scolaires continuent à se comparer favorablement avec celle des autres établissements publics. Les municipalités, les cégeps et les universités consacrent une bien plus grande proportion de leurs revenus à l'administration. Le rapport ne reconnaît aucunement cet élément contextuel important.

« Septièmement, il y a un déclin constant des effectifs scolaires dans les commissions scolaires du Québec. Encore une fois, notre mission première est la réussite scolaire. Il est important de noter – et ce rapport omet de le faire – qu'une clientèle réduite n'entraîne pas nécessairement une baisse correspondante en frais d'administration. À titre d'exemple, la fermeture d'écoles peut engendrer une augmentation des frais de déplacement à travers les vastes territoires. De plus, un nombre moindre d'élèves ne réduit aucunement le fardeau monétaire du recouvrement des taxes scolaires.

« Aussi, nous aimerions faire quelques commentaires particuliers :

- Le projet de rapport suggère que les deux associations de commissions scolaires ont eu peu d'intérêt à améliorer l'efficience administrative. C'est une déclaration décevante, qui semble être soutenue par une étude de quelques procès-verbaux des commissions scolaires. Des explorations de services et d'achats regroupés ont lieu et continuent à avoir lieu. Souvent, elles sont entravées par des facteurs légitimes, telles les économies potentielles et les directives gouvernementales favorisant des fournisseurs régionaux. L'ACSAQ et ses commissions scolaires membres sont toujours à la recherche de moyens visant à mieux mettre en commun des ressources et des talents.
- Le tableau n° 8 calcule le nombre d'employés responsables de l'administration de la commission scolaire de façon qui tient à peine compte des circonstances particulières de l'enseignement public. D'abord, et surtout au sein des petites commissions scolaires, beaucoup d'employés ont des tâches administratives et pédagogiques confondues. Il ne nous semble pas du tout certain qu'on puisse se fier avec grande certitude aux calculs basés sur la répartition de temps de ces employés entre l'administration et la pédagogie. Deuxièmement, il y a divers degrés de centralisation dans chaque commission scolaire, rendant ainsi toute comparaison moins fiable.
- Nous sommes d'avis que le tableau n° 9 pose certains problèmes. Nous allons prendre pour de l'argent comptant que la pratique d'évaluer les fonds alloués pour chaque tranche de million de dollars de revenus est une pratique acceptée et fiable. Toutefois, nous doutons de la méthode d'évaluation. Encore une fois, le rapport ne mentionne aucunement la façon dont l'analyse de ces coûts est réalisée, mais seulement une comparaison des chiffres. Nous ne croyons pas que le public serait bien servi si les commissions scolaires ne faisaient que "la course vers le fond" pour obtenir le coût le moins élevé sans assurer de façon prudente qu'un tel effort répondrait de façon efficace et efficiente à la mission de la réussite éducative.

« Malgré la rédaction de la section sur la Structure en place, l'ACSAQ maintient son désaccord avec la suggestion implicite du Vérificateur général que le MELS effectue une analyse ou une étude du nombre de commissions scolaires. Les commissions scolaires linguistiques datent de 1998; à notre avis, une telle étude serait prématurée, coûteuse et aucunement dans l'esprit du rapport qui est l'optimisation des coûts.

« En terminant, l'ACSAQ tient à préciser qu'elle réalise que nos commissions scolaires membres doivent être responsables de procédures transparentes, efficaces et efficientes. Il est toujours possible d'améliorer l'organisation et l'offre de services administratifs. Dans la mesure où ce rapport peut faciliter de telles améliorations, l'ACSAQ travaillera avec ses commissions scolaires à analyser et à considérer pleinement les recommandations finales. »

2.106 Réaction aux commentaires de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

L'Association des commissions scolaires anglophones du Québec mentionne que sa préoccupation la plus fondamentale en ce qui a trait au rapport est qu'il ne tient pas compte systématiquement de la mission des CS, qui est d'assurer le plus haut niveau de réussite scolaire. La vérification que nous avons réalisée porte sur les frais d'administration et non sur l'ensemble des activités des CS, comme nous le précisons d'ailleurs dans le rapport. Les activités administratives visées par notre mandat représentent une dépense annuelle de l'ordre de 350 millions de dollars. Compte tenu de l'importance de ces sommes et du fait qu'il s'agit de fonds publics, elles doivent être gérées avec économie et efficience. Or, notre analyse montre que des économies potentielles existent et surtout que les frais d'administration doivent faire l'objet d'un exercice de balisage par les intervenants ainsi que d'une gestion plus proactive.

De plus, l'Association affirme qu'elle est en « désaccord avec la suggestion implicite du Vérificateur général que le MELS effectue une analyse ou une étude du nombre optimal de commissions scolaires ». Étant donné le déclin de l'effectif scolaire dans les CS depuis 1998, déclin d'ailleurs souligné par l'Association dans ses commentaires, une analyse à l'égard de la structure actuelle constitue une saine pratique de gestion. Cette analyse devrait prendre en compte différents éléments, dont l'évolution des effectifs scolaires, les coûts associés à leur encadrement ainsi que d'autres facteurs pertinents et être réalisée par le ministère pour qu'il s'assure que le nombre de CS est optimal.

Enfin, le rapport est une analyse des frais d'administration des CS. Il montre qu'il existe des économies potentielles pour ce qui est des frais d'administration pour les cinq CS vérifiées. Dans ce rapport, nous recommandons à toutes les CS de revoir leurs façons de faire afin de s'assurer d'une gestion optimale quant à ces frais. Nous invitons également les regroupements des CS à soutenir leurs membres afin d'assurer une gestion efficiente et économique relativement aux frais d'administration. Nous comprenons que les regroupements n'ont pas de pouvoir décisionnel sur leurs membres, mais ils pourraient jouer un rôle plus proactif dans la gestion faite par les CS quant aux frais d'administration.

2.107 Résumé des commentaires des commissions scolaires vérifiées

Les cinq CS vérifiées ont adhéré à nos recommandations et elles confirment qu'il est possible de diminuer les frais d'administration. Toutefois, leur adhésion aux recommandations est accompagnée de commentaires qui viennent nuancer cette acceptation. Voici le résumé de leurs principaux commentaires :

Méthodologie

Selon les CS, les enjeux méthodologiques suivants pourraient avoir un impact sur les constats faits par le Vérificateur général dans le rapport :

- L'indicateur de gestion utilisé (Coût des dépenses administratives par million de dollars) est « générique » et n'est pas adapté aux CS.
- La vérification ne porte que sur une seule année. Ainsi, les efforts de rationalisation que les CS ont déployés au cours des dernières années ne sont pas pris en compte.
- La technique utilisée, qui permet d'estimer le nombre de ressources qui effectuent des activités administratives et qui relèvent des établissements, est problématique car elle occasionne des biais.
- Des variables importantes n'ont pas été considérées : offre de services (formation professionnelle par rapport à la formation des jeunes), qualité des extrants, réussite des élèves, ajouts aux exigences réglementaires, disparités socio-économiques, territoire, langue minoritaire, etc.

Constats du Vérificateur général

- Le rapport fait peu état des contraintes importantes que les CS doivent prendre en compte, soit la baisse de la clientèle et la sécurité d'emploi résultant des différentes conventions collectives.
- Les économies potentielles présentées sont trompeuses à cause des éléments suivants :
  - la méthode utilisée ne tient pas compte de divers facteurs, dont la qualité, le contexte régional, la taille, la faisabilité, etc. ;
  - les CS ont déjà examiné les solutions qui leur ont permis de fournir les efforts exigés relativement à leur budget.
- Des études comparatives avec d'autres types d'établissements (collèges, universités), d'autres réseaux (municipalités, réseau de la santé) ou des CS d'autres provinces auraient permis de mettre en perspective la performance du réseau des CS par rapport à celle d'autres réseaux publics.

Rôle des commissaires

- Le conseil des commissaires et ses sous-comités effectuent les travaux requis pour la gestion quant aux frais d'administration, même s'il existe peu d'évidence documentaire le montrant.

2.108 Réaction aux commentaires des commissions scolaires

Enjeux méthodologiques

Le Vérificateur général rappelle aux CS que celles-ci ne disposent actuellement d'aucune information résultant d'un balisage fiable qui leur permettrait d'évaluer leur performance quant aux frais d'administration. Pourtant, il s'agit d'une pratique reconnue, qui donne la possibilité à une organisation de se positionner par rapport à sa performance et de déterminer des secteurs où il serait possible de s'améliorer. Compte tenu de l'absence de données à cet égard, nous avons effectué des travaux afin de calculer des indicateurs de gestion. La méthodologie utilisée nous a permis de produire des données uniformes et comparables et, selon nos estimations, les économies potentielles se situent entre 4,6 et 8,1 millions de dollars pour les cinq CS à l'égard des huit processus examinés.

Des travaux supplémentaires sont requis de la part des CS, car nos constats portant sur la présence d'économies potentielles, constituent la première étape d'une démarche structurée amenant des améliorations. D'ailleurs, la Fédération des commissions scolaires du Québec reconnaît que « les économies potentielles mentionnées précédemment ne sont susceptibles de se réaliser en totalité qu'après une assez longue période puisqu'une partie significative de celles-ci découleraient de l'élimination d'un certain nombre de postes. Or, les commissions scolaires comme le reste du secteur public garantissent la sécurité d'emploi à leur personnel. »

Constats du Vérificateur général

Les CS indiquent qu'elles ont déjà examiné les pistes de solution proposées par le Vérificateur général. Nous reconnaissons que les CS peuvent avoir accompli différents gestes pour assurer une meilleure gestion quant aux frais d'administration. Toutefois, nous n'avons trouvé aucun exercice structuré et documenté qui aurait été réalisé par une des CS vérifiées. C'est d'ailleurs ce que nous les invitons à effectuer.

Rôle des commissaires

Les CS ont mentionné que les commissaires réalisent divers travaux à l'égard des frais d'administration, mais que ces discussions ne sont pas colligées. Compte tenu notamment des sommes importantes consacrées aux frais d'administration et de la baisse de l'effectif scolaire, nous nous serions attendus à ce que des documents portant sur les frais d'administration et les possibilités de les réduire aient été soumis aux commissaires afin d'alimenter leurs discussions. Toutefois, pour les CS présentant les coûts administratifs les plus élevés par million de dollars de revenus, aucune information portant sur les possibilités d'une amélioration ne leur a été présentée. De plus, nous avons constaté qu'aucune des CS vérifiées n'inclut la dimension financière dans sa planification stratégique.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés principalement des saines pratiques de gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que les commissions scolaires vérifiées ont mis en œuvre des mesures qui visent une gestion économique relativement à leurs frais d'administration.

Critères d'évaluation

Les commissions scolaires :

- analysent leur performance quant aux frais d'administration en vue de déterminer des économies potentielles et en effectuent la mise en place ;
- font le budget de leurs frais d'administration en considérant la nature du financement, leurs besoins, l'évolution de la clientèle ainsi que les économies potentielles, et effectuent un suivi de ces dépenses ;
- présentent au conseil des commissaires de l'information lui permettant d'évaluer leur performance en la matière ;
- établissent et rendent publics les objectifs, les principes et les critères servant à déterminer les sommes qu'elles retiennent pour couvrir leurs besoins et ceux de leurs comités, comme cela est prévu dans la loi.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport vise à minimiser les frais d'administration des commissions scolaires.

Critères d'évaluation

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- examine si les rôles et responsabilités des intervenants sont complémentaires et s'ils permettent une saine gestion, et apporte les corrections requises ;
- analyse l'information relative aux frais d'administration des commissions scolaires afin de déterminer et de promouvoir des pratiques performantes en ce domaine ;
- alloue les fonds destinés à la réalisation des activités administratives des commissions scolaires en fonction de critères qui tiennent compte des besoins, de l'évolution de la clientèle ainsi que des économies potentielles ;
- compile et diffuse de l'information pour que les commissions scolaires puissent comparer leurs frais d'administration.

Annexe 2 – Rôles et responsabilités

La *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* et la *Loi sur l'instruction publique* déterminent les rôles et les responsabilités à l'égard de plusieurs intervenants du réseau des CS (tableaux A et B).

Tableau A
Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Article	
	Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
1.2.	Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, en vue notamment : 1° de promouvoir l'éducation, le loisir et le sport ; 2° de contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel ainsi que du niveau de la pratique récréative et sportive de la population québécoise et des personnes qui la composent ; 3° de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude ; [...].
1.3.	Aux fins de l'exercice de ses fonctions, le ministre peut notamment : 1° fournir à toute personne, groupe ou organisme les services qu'il juge nécessaires ; 2° accorder, aux conditions qu'il croit devoir fixer, une aide financière sur les sommes mises à sa disposition à cette fin ; 3° contribuer au développement d'établissements d'enseignement ou de recherche ; 4° conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations ; [...].
2.	Dans les domaines de sa compétence, les fonctions du ministre consistent plus particulièrement à : 1° adopter des mesures propres à contribuer à la formation et au développement des personnes ; 2° assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements ; 3° favoriser la consultation et la concertation des ministères, organismes et personnes intéressées ; 4° favoriser et coordonner le développement et la diffusion de l'information.

Tableau B
Loi sur l'instruction publique

Article	
	Gouvernement
455.1.	Pour le calcul du produit maximal de la taxe prévu à l'article 308, le gouvernement doit, par règlement : 1° déterminer les règles relatives à l'établissement du nombre admissible d'élèves, y compris préciser les élèves ou catégories d'élèves qui peuvent être pris en considération et prévoir l'application d'un indice de pondération à chaque élève, lequel peut varier selon les catégories d'élèves ; 2° fixer les taux de majoration des montants par élève ; 3° fixer le taux de majoration du montant de base ; [...].
	Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
459.2.	Le ministre peut déterminer, en fonction de la situation de chaque commission scolaire, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables devant être pris en compte pour l'élaboration du plan stratégique de la commission scolaire.
459.3.	Le ministre et la commission scolaire conviennent, dans le cadre d'une convention de partenariat, des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire. La convention de partenariat porte notamment sur les éléments suivants : 1° les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre en application de l'article 459.2 ; 2° les moyens que la commission scolaire entend prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs spécifiques qu'elle a établis en application du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 209.1 ; 3° les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par la commission scolaire.
459.4.	Le ministre procède à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan stratégique de chaque commission scolaire, selon la périodicité qu'il détermine. Cette évaluation est transmise à la commission scolaire. [...].
472.	Le ministre établit annuellement, après consultation des commissions scolaires, et soumet à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette qui est admissible aux subventions à allouer aux commissions scolaires et au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Ces règles budgétaires doivent être établies de façon à prévoir, relativement à l'allocation des subventions pour les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, une répartition équitable. [...].
473.1.	Les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères qui y sont prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prévoir l'allocation de subventions ou autoriser le ministre à accorder des subventions aux commissions scolaires ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, pour tenir compte de situations particulières ou pour réaliser certains projets ou certaines activités. [...].
475.	Le ministre doit prévoir, dans les règles budgétaires visées à l'article 472, le versement d'une subvention de péréquation, à toute commission scolaire qui, pour une année scolaire, a des ressources fiscales insuffisantes. [...].
477.	Le ministre peut retenir ou annuler tout ou partie du montant d'une subvention destinée à une commission scolaire ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, autre qu'une subvention pour le transport des élèves, en cas de refus ou de négligence d'observer une disposition qui régit la commission scolaire ou le Comité. [...].
	Commissions scolaires
177.3.	La commission scolaire s'assure qu'un programme d'accueil et de formation continue est offert aux membres du conseil des commissaires ainsi qu'aux membres des conseils d'établissement et qu'il satisfait à leurs besoins.
207.1.	La commission scolaire a pour mission d'organiser, au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. La commission scolaire a également pour mission de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région.
208.	La commission scolaire s'assure que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la présente loi. [...].

Annexe 2 – Rôles et responsabilités

La *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* et la *Loi sur l'instruction publique* déterminent les rôles et les responsabilités à l'égard de plusieurs intervenants du réseau des CS (tableaux A et B).

Tableau A
Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

Article	
	Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
1.2.	Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, en vue notamment :
	1° de promouvoir l'éducation, le loisir et le sport ;
	2° de contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel ainsi que du niveau de la pratique récréative et sportive de la population québécoise et des personnes qui la composent ;
	3° de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude ; [...].
1.3.	Aux fins de l'exercice de ses fonctions, le ministre peut notamment :
	1° fournir à toute personne, groupe ou organisme les services qu'il juge nécessaires ;
	2° accorder, aux conditions qu'il croit devoir fixer, une aide financière sur les sommes mises à sa disposition à cette fin ;
	3° contribuer au développement d'établissements d'enseignement ou de recherche ;
	4° conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes et, le cas échéant, leur faire des recommandations ; [...].
2.	Dans les domaines de sa compétence, les fonctions du ministre consistent plus particulièrement à :
	1° adopter des mesures propres à contribuer à la formation et au développement des personnes ;
	2° assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements ;
	3° favoriser la consultation et la concertation des ministères, organismes et personnes intéressées ;
	4° favoriser et coordonner le développement et la diffusion de l'information.

Tableau B
Loi sur l'instruction publique

Article	
	Gouvernement
455.1.	Pour le calcul du produit maximal de la taxe prévu à l'article 308, le gouvernement doit, par règlement : 1° déterminer les règles relatives à l'établissement du nombre admissible d'élèves, y compris préciser les élèves ou catégories d'élèves qui peuvent être pris en considération et prévoir l'application d'un indice de pondération à chaque élève, lequel peut varier selon les catégories d'élèves ; 2° fixer les taux de majoration des montants par élève ; 3° fixer le taux de majoration du montant de base ; [...].
	Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
459.2.	Le ministre peut déterminer, en fonction de la situation de chaque commission scolaire, des orientations ministérielles, des buts et des objectifs mesurables devant être pris en compte pour l'élaboration du plan stratégique de la commission scolaire.
459.3.	Le ministre et la commission scolaire conviennent, dans le cadre d'une convention de partenariat, des mesures requises pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique de la commission scolaire. La convention de partenariat porte notamment sur les éléments suivants : 1° les modalités de la contribution de la commission scolaire à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre en application de l'article 459.2 ; 2° les moyens que la commission scolaire entend prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs spécifiques qu'elle a établis en application du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 209.1 ; 3° les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par la commission scolaire.
459.4.	Le ministre procède à l'évaluation des résultats de la mise en œuvre du plan stratégique de chaque commission scolaire, selon la périodicité qu'il détermine. Cette évaluation est transmise à la commission scolaire. [...].
472.	Le ministre établit annuellement, après consultation des commissions scolaires, et soumet à l'approbation du Conseil du trésor des règles budgétaires pour déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette qui est admissible aux subventions à allouer aux commissions scolaires et au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Ces règles budgétaires doivent être établies de façon à prévoir, relativement à l'allocation des subventions pour les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires, une répartition équitable. [...].
473.1.	Les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères qui y sont prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prévoir l'allocation de subventions ou autoriser le ministre à accorder des subventions aux commissions scolaires ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, pour tenir compte de situations particulières ou pour réaliser certains projets ou certaines activités. [...].
475.	Le ministre doit prévoir, dans les règles budgétaires visées à l'article 472, le versement d'une subvention de péréquation, à toute commission scolaire qui, pour une année scolaire, a des ressources fiscales insuffisantes. [...].
477.	Le ministre peut retenir ou annuler tout ou partie du montant d'une subvention destinée à une commission scolaire ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, autre qu'une subvention pour le transport des élèves, en cas de refus ou de négligence d'observer une disposition qui régit la commission scolaire ou le Comité. [...].
	Commissions scolaires
177.3.	La commission scolaire s'assure qu'un programme d'accueil et de formation continue est offert aux membres du conseil des commissaires ainsi qu'aux membres des conseils d'établissement et qu'il satisfait à leurs besoins.
207.1.	La commission scolaire a pour mission d'organiser, au bénéfice des personnes relevant de sa compétence, les services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. La commission scolaire a également pour mission de promouvoir et valoriser l'éducation publique sur son territoire, de veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau de scolarisation et de qualification de la population et de contribuer, dans la mesure prévue par la loi, au développement social, culturel et économique de sa région.
208.	La commission scolaire s'assure que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la présente loi. [...].

Tableau B
Loi sur l'instruction publique (suite)

Article	
209.	Pour l'exercice de cette fonction, la commission scolaire doit notamment: 1° admettre aux services éducatifs les personnes relevant de sa compétence; [...].
209.1.	Pour l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs, chaque commission scolaire établit un plan stratégique couvrant une période maximale de cinq ans qui comporte: 1° le contexte dans lequel elle évolue, notamment les besoins de ses écoles et de ses centres ainsi que les caractéristiques et les attentes du milieu qu'elle dessert; 2° les principaux enjeux auxquels elle fait face, entre autres en matière de réussite, qui tiennent compte des indicateurs nationaux établis par le ministre en vertu de l'article 459.1; 3° les orientations stratégiques et les objectifs qui tiennent compte des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que des autres orientations, buts fixés ou objectifs mesurables déterminés par le ministre en application de l'article 459.2; 4° les axes d'intervention retenus pour parvenir à l'atteinte des objectifs; 5° les résultats visés au terme de la période couverte par le plan; 6° les modes d'évaluation de l'atteinte des objectifs. [...].
209.2.	La commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements conviennent annuellement, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. [...]. La convention de gestion et de réussite éducative est établie en tenant compte du plan de réussite de l'établissement et de sa situation particulière. Elle porte notamment sur les éléments suivants: 1° les modalités de la contribution de l'établissement; 2° les ressources que la commission scolaire alloue spécifiquement à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les buts fixés et les objectifs mesurables prévus; 3° les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement; 4° les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par l'établissement.
220.	[...] La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de la réalisation de son plan stratégique et des résultats obtenus en fonction des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue avec le ministre. [...].
275.	La commission scolaire établit, après consultation des conseils d'établissement et du comité de parents, les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus entre ses établissements. Cette répartition doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements, des inégalités sociales et économiques auxquelles les établissements sont confrontés, de la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre et des conventions de gestion et de réussite éducative conclues entre la commission scolaire et ses établissements. La répartition doit prévoir les montants alloués au fonctionnement des conseils d'établissement ainsi que les montants requis pour les besoins de la commission scolaire et de ses comités. La commission scolaire doit rendre publics les objectifs et les principes de la répartition ainsi que les critères qui ont servi à déterminer les montants alloués.
276.	La commission scolaire approuve le budget des écoles, des centres de formation professionnelle et des centres d'éducation des adultes. [...].
277.	La commission scolaire doit adopter et transmettre au ministre, avant la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'année scolaire suivante. La commission scolaire doit également adopter et transmettre au ministre toute prévision budgétaire que ce dernier requiert. [...].
279.	Le budget ne peut prévoir, sauf avec l'autorisation du ministre, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, de dépenses supérieures aux revenus de la commission scolaire.
282.	La commission scolaire transmet au ministre des rapports d'étape sur sa situation financière aux dates et dans la forme qu'il détermine.

Tableau B
Loi sur l'instruction publique (suite)

Article	
287.	Au moins une semaine avant le jour qui précède la séance prévue à l'article 286, le directeur général publie un résumé de l'état financier annuel de la commission scolaire. Il transmet au ministre, à l'époque et dans la forme qu'il détermine, l'état financier annuel de la commission scolaire accompagné du rapport du vérificateur externe. [...].
288.	Malgré toute disposition législative inconciliable, toute commission scolaire peut, avec l'autorisation du ministre et selon les conditions qu'il détermine, emprunter par tout mode reconnu par la loi. [...].
	Conseil des commissaires
176.1.	Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs dans une perspective d'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. À cette fin, les membres du conseil des commissaires ont notamment pour rôle : 1° dans le cadre de leur participation à la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire, d'informer le conseil des commissaires des besoins et des attentes de la population de leur circonscription ou de leur milieu ; 2° de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par la commission scolaire ; 3° de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire ; [...].
	Directeur général
201.	Le directeur général assiste le conseil des commissaires et le comité exécutif dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs. Il assure la gestion courante des activités et des ressources de la commission scolaire, il veille à l'exécution des décisions du conseil des commissaires et du comité exécutif et il exerce les tâches que ceux-ci lui confient.
202.	Le directeur général rend compte de sa gestion au conseil des commissaires ou, selon le cas, au comité exécutif.

Tableau B
Loi sur l'instruction publique (suite)

Article	
209.	Pour l'exercice de cette fonction, la commission scolaire doit notamment : 1° admettre aux services éducatifs les personnes relevant de sa compétence ; [...].
209.1.	Pour l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs, chaque commission scolaire établit un plan stratégique couvrant une période maximale de cinq ans qui comporte : 1° le contexte dans lequel elle évolue, notamment les besoins de ses écoles et de ses centres ainsi que les caractéristiques et les attentes du milieu qu'elle dessert ; 2° les principaux enjeux auxquels elle fait face, entre autres en matière de réussite, qui tiennent compte des indicateurs nationaux établis par le ministre en vertu de l'article 459.1 ; 3° les orientations stratégiques et les objectifs qui tiennent compte des orientations et des objectifs du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ainsi que des autres orientations, buts fixés ou objectifs mesurables déterminés par le ministre en application de l'article 459.2 ; 4° les axes d'intervention retenus pour parvenir à l'atteinte des objectifs ; 5° les résultats visés au terme de la période couverte par le plan ; 6° les modes d'évaluation de l'atteinte des objectifs. [...].
209.2.	La commission scolaire et le directeur de chacun de ses établissements conviennent annuellement, dans le cadre d'une convention de gestion et de réussite éducative, des mesures requises pour assurer l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre. [...]. La convention de gestion et de réussite éducative est établie en tenant compte du plan de réussite de l'établissement et de sa situation particulière. Elle porte notamment sur les éléments suivants : 1° les modalités de la contribution de l'établissement ; 2° les ressources que la commission scolaire alloue spécifiquement à l'établissement pour lui permettre d'atteindre les buts fixés et les objectifs mesurables prévus ; 3° les mesures de soutien et d'accompagnement mises à la disposition de l'établissement ; 4° les mécanismes de suivi et de reddition de compte mis en place par l'établissement.
220.	[...] La commission scolaire prépare un rapport annuel qui rend compte à la population de son territoire de la réalisation de son plan stratégique et des résultats obtenus en fonction des buts fixés et des objectifs mesurables prévus à la convention de partenariat conclue avec le ministre. [...].
275.	La commission scolaire établit, après consultation des conseils d'établissement et du comité de parents, les objectifs et les principes de la répartition des subventions, du produit de la taxe scolaire et de ses autres revenus entre ses établissements. Cette répartition doit être effectuée de façon équitable en tenant compte des besoins exprimés par les établissements, des inégalités sociales et économiques auxquelles les établissements sont confrontés, de la convention de partenariat conclue entre la commission scolaire et le ministre et des conventions de gestion et de réussite éducative conclues entre la commission scolaire et ses établissements. La répartition doit prévoir les montants alloués au fonctionnement des conseils d'établissement ainsi que les montants requis pour les besoins de la commission scolaire et de ses comités. La commission scolaire doit rendre publics les objectifs et les principes de la répartition ainsi que les critères qui ont servi à déterminer les montants alloués.
276.	La commission scolaire approuve le budget des écoles, des centres de formation professionnelle et des centres d'éducation des adultes. [...].
277.	La commission scolaire doit adopter et transmettre au ministre, avant la date et dans la forme qu'il détermine, son budget de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette pour l'année scolaire suivante. La commission scolaire doit également adopter et transmettre au ministre toute prévision budgétaire que ce dernier requiert. [...].
279.	Le budget ne peut prévoir, sauf avec l'autorisation du ministre, aux conditions et selon les modalités qu'il détermine, de dépenses supérieures aux revenus de la commission scolaire.
282.	La commission scolaire transmet au ministre des rapports d'étape sur sa situation financière aux dates et dans la forme qu'il détermine.

Tableau B
Loi sur l'instruction publique (suite)

Article	
287.	Au moins une semaine avant le jour qui précède la séance prévue à l'article 286, le directeur général publie un résumé de l'état financier annuel de la commission scolaire. Il transmet au ministre, à l'époque et dans la forme qu'il détermine, l'état financier annuel de la commission scolaire accompagné du rapport du vérificateur externe. [...].
288.	Malgré toute disposition législative inconciliable, toute commission scolaire peut, avec l'autorisation du ministre et selon les conditions qu'il détermine, emprunter par tout mode reconnu par la loi. [...].
	Conseil des commissaires
176.1.	Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs dans une perspective d'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. À cette fin, les membres du conseil des commissaires ont notamment pour rôle : 1° dans le cadre de leur participation à la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire, d'informer le conseil des commissaires des besoins et des attentes de la population de leur circonscription ou de leur milieu ; 2° de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par la commission scolaire ; 3° de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire ; [...].
	Directeur général
201.	Le directeur général assiste le conseil des commissaires et le comité exécutif dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs. Il assure la gestion courante des activités et des ressources de la commission scolaire, il veille à l'exécution des décisions du conseil des commissaires et du comité exécutif et il exerce les tâches que ceux-ci lui confient.
202.	Le directeur général rend compte de sa gestion au conseil des commissaires ou, selon le cas, au comité exécutif.

Annexe 3 – Allocations versées par le ministère

Principes

- Pour assumer leurs dépenses de fonctionnement, les CS peuvent compter principalement sur :
  - les allocations de fonctionnement du MELS ;
  - les taxes scolaires facturées aux contribuables.
- Le taux maximal de facturation de la taxe scolaire est fixé par la *Loi sur l'instruction publique*. Si une CS désire facturer au-delà de ce taux, la CS doit procéder à un référendum auprès de ses contribuables.
- Le MELS a pour responsabilité d'établir annuellement les règles budgétaires qui permettront de déterminer les différentes allocations attribuées aux CS. Ces allocations sont destinées à atteindre des objectifs divers et elles sont calculées à partir de divers paramètres, notamment ceux qui suivent : l'effectif étudiant, la masse salariale des enseignants, le nombre d'établissements et leur superficie, la localisation géographique.
- La plupart des allocations de fonctionnement sont transférables, c'est-à-dire que les CS n'ont pas l'obligation d'utiliser les allocations aux fins pour lesquelles elles ont été attribuées. Certaines allocations sont dites ciblées, ce qui oblige les CS à utiliser les allocations aux fins pour lesquelles elles ont été accordées.
- Pour les allocations d'investissements, elles doivent servir exclusivement à l'acquisition d'immobilisations.
- Les CS ont la responsabilité d'établir, après consultation des conseils d'établissement et des comités de parents, les objectifs et les principes de la répartition de leurs revenus (allocations et taxes scolaires) entre leurs établissements. La répartition doit prévoir, notamment, les montants requis pour les besoins de la commission scolaire et de ses comités.

Allocations de fonctionnement

Le tableau A présente les différentes allocations de fonctionnement versées par le MELS en 2007-2008.

Tableau A
Allocations de fonctionnement 2007-2008

Dépenses visées par les allocations	Base de calcul	En millions de dollars
Allocations de base pour les activités éducatives		
Financement de l'enseignement régulier des jeunes: • enseignement; • organisation scolaire; • dépenses autres que celles concernant les enseignants et la gestion des écoles.	• Enseignement: montant par élève selon l'ordre d'enseignement s'établissant en fonction du coût moyen des enseignants de la CS • Organisation scolaire: montant par élève selon l'ordre d'enseignement, qui repose principalement sur le rapport maître-élèves que le ministère détermine pour la CS • Autres dépenses éducatives: montant par élève selon l'ordre d'enseignement, commun à toutes les CS De plus, divers ajouts sont prévus, notamment pour les élèves en difficulté ou ceux issus de milieux défavorisés.	4 369,1
Financement de la formation générale aux adultes: • enseignement, suivi et encadrement individuels, services d'accueil et d'aide; • coût du matériel didactique et de la matière première; • soutien à l'enseignement, au développement pédagogique et au perfectionnement du personnel touché par ces activités.	Montant par élève, propre à chaque CS, s'établit en fonction du coût moyen des enseignants de la CS	261,9
Financement de la formation professionnelle: • enseignement; • coût du matériel didactique; • services complémentaires, services d'appui à la formation, moyens d'enseignement, services d'accueil et d'aide; • perfectionnement du personnel.	• Ressources humaines: montant par élève selon le programme, qui tient compte du coût des enseignants de la CS et du rapport maître-élèves que le ministère détermine pour la CS • Ressources de soutien: montant par élève par programme, commun à toutes les CS • Ressources matérielles: montant par élève par programme, commun à toutes les CS	580,7
Allocations supplémentaires		
Allocations visant à tenir compte de situations particulières et à soutenir certaines activités jugées prioritaires par le MELS*	Diverses bases de calcul	539,1
Allocation pour le service de la dette		
Fonds pour couvrir les échéances annuelles du service de la dette	Emprunts des CS	319,5
Péréquation		
Subvention additionnelle aux taxes scolaires perçues par les CS pour financer les dépenses relatives à l'organisation des services et à une partie du coût du transport scolaire	Facteurs de pondération appliqués à l'effectif scolaire des CS, selon l'ordre d'enseignement, puis effectif pondéré multiplié par un montant duquel les taxes scolaires sont soustraites	662,7

Annexe 3 – Allocations versées par le ministère

Principes

- Pour assumer leurs dépenses de fonctionnement, les CS peuvent compter principalement sur :
  - les allocations de fonctionnement du MELS ;
  - les taxes scolaires facturées aux contribuables.
- Le taux maximal de facturation de la taxe scolaire est fixé par la *Loi sur l'instruction publique*. Si une CS désire facturer au-delà de ce taux, la CS doit procéder à un référendum auprès de ses contribuables.
- Le MELS a pour responsabilité d'établir annuellement les règles budgétaires qui permettront de déterminer les différentes allocations attribuées aux CS. Ces allocations sont destinées à atteindre des objectifs divers et elles sont calculées à partir de divers paramètres, notamment ceux qui suivent : l'effectif étudiant, la masse salariale des enseignants, le nombre d'établissements et leur superficie, la localisation géographique.
- La plupart des allocations de fonctionnement sont transférables, c'est-à-dire que les CS n'ont pas l'obligation d'utiliser les allocations aux fins pour lesquelles elles ont été attribuées. Certaines allocations sont dites ciblées, ce qui oblige les CS à utiliser les allocations aux fins pour lesquelles elles ont été accordées.
- Pour les allocations d'investissements, elles doivent servir exclusivement à l'acquisition d'immobilisations.
- Les CS ont la responsabilité d'établir, après consultation des conseils d'établissement et des comités de parents, les objectifs et les principes de la répartition de leurs revenus (allocations et taxes scolaires) entre leurs établissements. La répartition doit prévoir, notamment, les montants requis pour les besoins de la commission scolaire et de ses comités.

Allocations de fonctionnement

Le tableau A présente les différentes allocations de fonctionnement versées par le MELS en 2007-2008.

Tableau A
Allocations de fonctionnement 2007-2008

Dépenses visées par les allocations	Base de calcul	En millions de dollars
Allocations de base pour les activités éducatives		
Financement de l'enseignement régulier des jeunes : • enseignement ; • organisation scolaire ; • dépenses autres que celles concernant les enseignants et la gestion des écoles.	• Enseignement : montant par élève selon l'ordre d'enseignement s'établissant en fonction du coût moyen des enseignants de la CS • Organisation scolaire : montant par élève selon l'ordre d'enseignement, qui repose principalement sur le rapport maître-élèves que le ministère détermine pour la CS • Autres dépenses éducatives : montant par élève selon l'ordre d'enseignement, commun à toutes les CS De plus, divers ajouts sont prévus, notamment pour les élèves en difficulté ou ceux issus de milieux défavorisés.	4 369,1
Financement de la formation générale aux adultes : • enseignement, suivi et encadrement individuels, services d'accueil et d'aide ; • coût du matériel didactique et de la matière première ; • soutien à l'enseignement, au développement pédagogique et au perfectionnement du personnel touché par ces activités.	Montant par élève, propre à chaque CS, s'établit en fonction du coût moyen des enseignants de la CS	261,9
Financement de la formation professionnelle : • enseignement ; • coût du matériel didactique ; • services complémentaires, services d'appui à la formation, moyens d'enseignement, services d'accueil et d'aide ; • perfectionnement du personnel.	• Ressources humaines : montant par élève selon le programme, qui tient compte du coût des enseignants de la CS et du rapport maître-élèves que le ministère détermine pour la CS • Ressources de soutien : montant par élève par programme, commun à toutes les CS • Ressources matérielles : montant par élève par programme, commun à toutes les CS	580,7
Allocations supplémentaires		
Allocations visant à tenir compte de situations particulières et à soutenir certaines activités jugées prioritaires par le MELS*	Diverses bases de calcul	539,1
Allocation pour le service de la dette		
Fonds pour couvrir les échéances annuelles du service de la dette	Emprunts des CS	319,5
Péréquation		
Subvention additionnelle aux taxes scolaires perçues par les CS pour financer les dépenses relatives à l'organisation des services et à une partie du coût du transport scolaire	Facteurs de pondération appliqués à l'effectif scolaire des CS, selon l'ordre d'enseignement, puis effectif pondéré multiplié par un montant duquel les taxes scolaires sont soustraites	662,7

Tableau A
Allocations de fonctionnement 2007-2008 (suite)

Dépenses visées par les allocations	Base de calcul	En millions de dollars
Transport scolaire		
Financement du transport scolaire: transport pour l'entrée et la sortie quotidienne des classes, transport interécoles et transport périodique des élèves qui ne voyagent pas matin et soir	Principalement, subvention de l'année précédente	240,9
Allocation pour l'organisation des services		
Financement d'une partie des dépenses relatives à l'organisation des services: • gestion des écoles et des centres; • activités ayant lieu au centre administratif de la commission scolaire, dont, notamment celles qui suivent: – administration générale, – administration des ressources humaines, financières, des technologies de l'information et des équipements; • activités d'entretien et de réparation, d'entretien ménager, de consommation énergétique, de protection et de sécurité.	• Gestion des écoles: montant accordé aux CS ayant de petites écoles, basé sur l'effectif scolaire par école • Gestion des centres administratifs: montant propre à chaque CS au titre de besoins particuliers, plus un montant accordé aux CS de 12 000 élèves et moins, basé sur l'effectif scolaire • Fonctionnement des équipements: montant basé sur la superficie des écoles ainsi que sur des besoins particuliers déterminés par CS • Facteurs géographiques particuliers: montant établi selon un modèle de dépenses de déplacement par CS selon son territoire	110,8
Ajustements à l'allocation de base		
Quatre ajustements, dont l'ajustement négatif pour l'organisation des services	Ajustement négatif pour l'organisation de services: réductions budgétaires récurrentes datant de 1997-1998 et de 2003-2004 (montant des réductions variant annuellement en fonction de l'effectif scolaire)	(86,7)
	Autres ajustements	(14,6)
Total		**6 983,4**

* Certaines sommes sont accordées a priori (sans présentation de demandes ni reddition de comptes). D'autres doivent faire l'objet d'une demande ou d'une entente entre le MELS et la CS. Enfin, certaines doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été déterminées.

Allocations d'investissements

Les immobilisations sont principalement financées par les allocations d'investissements du MELS. Celles-ci sont de trois types :

- Allocations de base pour les investissements. Elles sont préalablement accordées sur la base de paramètres et peuvent être utilisées pour acquérir notamment du mobilier et de l'outillage et pour procéder à l'amélioration de bâtiments. Cette subvention est allouée « a priori ».
- Allocations supplémentaires. Elles sont accordées sur la base de paramètres, mais la CS doit procéder à la réalisation du projet pour y avoir droit.
- Allocations spécifiques : Elles sont accordées à des CS pour des projets précis.

Ces allocations ne se traduisent pas par un transfert de fonds immédiat aux CS. Elles constituent plutôt des autorisations de dépenser. Le MELS versera une subvention pour le service de la dette, laquelle couvrira les échéances annuelles de l'emprunt à long terme éventuellement contracté.

En 2007-2008, les pratiques comptables des CS en vigueur faisaient en sorte que, lorsque les CS effectuaient l'acquisition d'immobilisations admissibles aux allocations d'investissements du MELS, elles inscrivaient un revenu équivalent à cette acquisition.

Pour l'année 2007-2008, la subvention versée par le MELS pour le service de la dette a été de 319,5 millions de dollars.

Tableau A
Allocations de fonctionnement 2007-2008 (suite)

Dépenses visées par les allocations	Base de calcul	En millions de dollars
Transport scolaire		
Financement du transport scolaire : transport pour l'entrée et la sortie quotidienne des classes, transport interécoles et transport périodique des élèves qui ne voyagent pas matin et soir	Principalement, subvention de l'année précédente	240,9
Allocation pour l'organisation des services		
Financement d'une partie des dépenses relatives à l'organisation des services : • gestion des écoles et des centres ; • activités ayant lieu au centre administratif de la commission scolaire, dont, notamment celles qui suivent : – administration générale, – administration des ressources humaines, financières, des technologies de l'information et des équipements ; • activités d'entretien et de réparation, d'entretien ménager, de consommation énergétique, de protection et de sécurité.	• Gestion des écoles : montant accordé aux CS ayant de petites écoles, basé sur l'effectif scolaire par école • Gestion des centres administratifs : montant propre à chaque CS au titre de besoins particuliers, plus un montant accordé aux CS de 12 000 élèves et moins, basé sur l'effectif scolaire • Fonctionnement des équipements : montant basé sur la superficie des écoles ainsi que sur des besoins particuliers déterminés par CS • Facteurs géographiques particuliers : montant établi selon un modèle de dépenses de déplacement par CS selon son territoire	110,8
Ajustements à l'allocation de base		
Quatre ajustements, dont l'ajustement négatif pour l'organisation des services	Ajustement négatif pour l'organisation de services : réductions budgétaires récurrentes datant de 1997-1998 et de 2003-2004 (montant des réductions variant annuellement en fonction de l'effectif scolaire)	(86,7)
	Autres ajustements	(14,6)
Total		**6 983,4**

* Certaines sommes sont accordées a priori (sans présentation de demandes ni reddition de comptes). D'autres doivent faire l'objet d'une demande ou d'une entente entre le MELS et la CS. Enfin, certaines doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été déterminées.

Allocations d'investissements

Les immobilisations sont principalement financées par les allocations d'investissements du MELS. Celles-ci sont de trois types :

- Allocations de base pour les investissements. Elles sont préalablement accordées sur la base de paramètres et peuvent être utilisées pour acquérir notamment du mobilier et de l'outillage et pour procéder à l'amélioration de bâtiments. Cette subvention est allouée « a priori ».
- Allocations supplémentaires. Elles sont accordées sur la base de paramètres, mais la CS doit procéder à la réalisation du projet pour y avoir droit.
- Allocations spécifiques : Elles sont accordées à des CS pour des projets précis.

Ces allocations ne se traduisent pas par un transfert de fonds immédiat aux CS. Elles constituent plutôt des autorisations de dépenser. Le MELS versera une subvention pour le service de la dette, laquelle couvrira les échéances annuelles de l'emprunt à long terme éventuellement contracté.

En 2007-2008, les pratiques comptables des CS en vigueur faisaient en sorte que, lorsque les CS effectuaient l'acquisition d'immobilisations admissibles aux allocations d'investissements du MELS, elles inscrivaient un revenu équivalent à cette acquisition.

Pour l'année 2007-2008, la subvention versée par le MELS pour le service de la dette a été de 319,5 millions de dollars.

Annexe 4 – Coût total par élève et coût par élève pour les activités administratives (2006-2007)

	Effectif scolaire en ETP	Région administrative	Coût total par élève (en dollars)	Coût des activités administratives par élève (en dollars)
Strate : 4 999 élèves et moins				
Commission scolaire New Frontiers	4 980	16 – Montérégie	6 712	629
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	3 809	07 – Outaouais	8 061	705
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs	4 505	01 – Bas-Saint-Laurent	8 848	724
Commission scolaire Central Québec	4 817	03 – Capitale-Nationale	7 135	734
Commission scolaire Harricana	4 229	08 – Abitibi-Témiscamingue	8 330	739
Commission scolaire de Charlevoix	3 534	03 – Capitale-Nationale	7 903	768
Commission scolaire du Lac-Abitibi	3 512	08 – Abitibi-Témiscamingue	8 654	780
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue	2 436	08 – Abitibi-Témiscamingue	9 690	909
Commission scolaire des Chic-Chocs	3 921	11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	9 027	980
Commission scolaire des Îles	1 713	11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	9 048	1 207
Commission scolaire Eastern Shores	1 561	11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	11 668	1 356
Commission scolaire de la Baie-James	2 427	10 – Nord-du-Québec	11 055	1 631
Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord	752	09 – Côte-Nord	14 322	1 948
Strate : de 5 000 à 9 999 élèves				
Commission scolaire Western Québec	7 971	07 – Outaouais	6 469	384
Commission scolaire des Laurentides	9 250	15 – Laurentides	6 661	481
Commission scolaire de Sorel-Tracy	6 596	16 – Montérégie	6 774	484
Commission scolaire au Cœur-des-Vallées	7 315	07 – Outaouais	6 446	513
Commission scolaire Eastern Townships	6 601	05 – Estrie	7 294	514
Commission scolaire des Hauts-Cantons	6 980	05 – Estrie	7 547	515
Commission scolaire de Rouyn-Noranda	6 527	08 – Abitibi-Témiscamingue	7 206	536
Commission scolaire des Sommets	8 844	05 – Estrie	7 267	536

Annexe 4 – Coût total par élève et coût par élève pour les activités administratives (2006-2007) (suite)

	Effectif scolaire en ETP	Région administrative	Coût total par élève (en dollars)	Coût des activités administratives par élève (en dollars)
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean	7 920	02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	7 260	567
Commission scolaire René-Lévesque	6 522	11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	8 252	571
Commission scolaire de Portneuf	6 289	03 – Capitale-Nationale	7 281	595
Commission scolaire de la Côte-du-Sud	9 287	12 – Chaudière-Appalaches	7 488	603
Commission scolaire des Monts-et-Marées	6 034	01 – Bas-Saint-Laurent	8 369	605
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois	6 759	08 – Abitibi-Témiscamingue	7 250	610
Commission scolaire de Kamouraska–Rivière-du-Loup	7 590	01 – Bas-Saint-Laurent	7 837	623
Commission scolaire des Appalaches	5 726	12 – Chaudière-Appalaches	7 591	627
Commission scolaire de la Riveraine	5 768	17 – Centre-du-Québec	7 623	628
Commission scolaire Pierre-Neveu	5 308	15 – Laurentides	7 985	641
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets	8 834	02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	8 429	646
Commission scolaire de l'Estuaire	6 416	09 – Côte-Nord	8 197	665
Commission scolaire du Fer	5 170	09 – Côte-Nord	8 675	790
Strate : de 10 000 à 14 999 élèves				
Commission scolaire des Trois-Lacs	14 690	16 – Montérégie	6 182	330
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands	10 467	16 – Montérégie	6 636	379
Commission scolaire des Phares	10 389	01 – Bas-Saint-Laurent	7 228	407
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe	13 836	16 – Montérégie	6 907	425
Commission scolaire Riverside	10 980	16 – Montérégie	6 007	438
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais	14 390	07 – Outaouais	6 471	491
Commission scolaire des Chênes	12 868	17 – Centre-du-Québec	6 709	502
Commission scolaire des Découvreurs	13 953	03 – Capitale-Nationale	6 847	505
Commission scolaire de l'Énergie	11 456	04 – Mauricie	7 304	522

Annexe 4 – Coût total par élève et coût par élève pour les activités administratives (2006-2007) (suite)

	Effectif scolaire en ETP	Région administrative	Coût total par élève (en dollars)	Coût des activités administratives par élève (en dollars)
Commission scolaire des Bois-Francs	12 895	17 – Centre-du-Québec	6 618	533
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay	14 076	02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	7 408	547
Commission scolaire De La Jonquière	10 255	02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	7 032	598
Strate : de 15 000 à 24 999 élèves				
Commission scolaire des Hautes-Rivières	20 361	16 – Montérégie	6 278	330
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	20 230	04 – Mauricie	6 731	355
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke	21 100	05 – Estrie	6 501	383
Commission scolaire du Val-des-Cerfs	16 633	16 – Montérégie	6 438	384
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries	23 967	16 – Montérégie	5 893	391
Commission scolaire des Samares	24 081	14 – Lanaudière	6 623	404
Commission scolaire des Navigateurs	22 570	12 – Chaudière-Appalaches	6 396	424
Commission scolaire des Draveurs	19 832	07 – Outaouais	5 845	427
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin	18 325	12 – Chaudière-Appalaches	7 078	461
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord	23 305	15 – Laurentides	6 918	482
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier	15 086	13 – Laval	6 204	485
Strate : de 25 000 à 34 999 élèves				
Commission scolaire des Patriotes	32 264	16 – Montérégie	5 659	290
Commission scolaire de la Capitale	28 105	03 – Capitale-Nationale	6 977	389
Commission scolaire English-Montréal	30 209	06 – Montréal	6 453	390
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	33 564	06 – Montréal	6 308	394
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	29 072	06 – Montréal	6 101	418
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	26 332	03 – Capitale-Nationale	6 961	431

Annexe 4 – Coût total par élève et coût par élève pour les activités administratives (2006-2007) (suite)

	Effectif scolaire en ETP	Région administrative	Coût total par élève (en dollars)	Coût des activités administratives par élève (en dollars)
Strate : de 35 000 à 49 999 élèves				
Commission scolaire de Laval	44 016	13 – Laval	6 212	334
Commission scolaire Marie-Victorin	35 856	16 – Montérégie	6 525	347
Commission scolaire des Affluents	37 217	14 – Lanaudière	6 026	370
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles	40 434	15 – Laurentides	5 945	384
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	44 714	06 – Montréal	6 488	397
Strate : 50 000 élèves et plus				
Commission scolaire de Montréal	86 763	06 – Montréal	7 414	467

Source : MELS.

Annexe 5 – Indicateurs de gestion produits par le ministère

À titre d'exemple, ce sont les données de la Commission scolaire des Patriotes que nous avons choisies.

Les données sont présentées en 13 parties[9] :

I. Détermination du coût par élève des dépenses retenues
II. Détail des élèves pris en considération (en ETP)
III. Établissement du coût par élève par fonction
IV. Ventilation du coût par élève par fonction
V. Ventilation du coût par élève par nature des dépenses et par fonction
VI. Équipement scolaire
VII. Personnel
VIII. Coût comparatif par élève
IX. Ratios du personnel et indices comparatifs
X. Évolution des coûts par élève
XI. Évolution des élèves (en ETP)
XII. Évolution des ratios du personnel
XIII. Évolution de l'équipement scolaire

9. Le contenu de cette annexe est tiré du document *Indicateurs de gestion 2006-2007* du MELS.

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3
Région administrative : **(16) Montérégie**

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

I - DÉTERMINATION DU COÛT PAR ÉLÈVE DES DÉPENSES RETENUES

(A) Dépenses totales			**262 869 245 $**	
(B) Dépenses exclues			**70 679 015 $**	
° Investissement	10 937 099 $			
° Financement	10 652 652 $			
° Transport scolaire	15 294 705 $			
° Autres	33 794 558 $			
(C) Dépenses retenues (A – B)			**192 190 231 $**	
(D) Revenus spécifiques des dépenses retenues			9 603 765 $	
(E) Dépenses effectives retenues (C - D)			**182 586 466 $**	
(F) Élèves pris en considération			**32 264**	
(G) Coût par élève (E ÷ F)			**5 659 $**	

II - DÉTAIL DES ÉLÈVES PRIS EN CONSIDÉRATION (ETP)

	Nombre	Proportion	Handicapés	Plan d'intervention
Éducation préscolaire 4 ans	38	0,1%	39,5%	39,5%
Éducation préscolaire 5 ans	2 436	7,6%	1,3%	2,3%
Total partiel (éducation préscolaire)	**2 474**	**7,7%**	**1,9%**	**2,9%**
Primaire	16 415	50,9%	1,5%	10,9%
Secondaire	12 449	38,6%	2,1%	15,4%
Total partiel (formation générale des jeunes)	**31 338**	**97,1%**	**1,8%**	**12,0%**
Formation générale des adultes	570	1,8%		
Formation professionnelle	356	1,1%		
Total global des élèves	**32 264**	**100,0%**		

III - ÉTABLISSEMENT DU COÛT PAR ÉLÈVE PAR FONCTION

10000 Activités d'enseignement et de formation	**3 617 $**	
20000 Activités de soutien à l'enseignement et à la formation	**1 274 $**	
Total partiel (activités éducatives)	4 891 $	
50000 Activités administratives	**290 $**	
60000 Activités relatives aux biens meubles et immeubles	**478 $**	
Coût par élève	**5 659 $**	

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 446

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

IV – VENTILATION DU COÛT PAR ÉLÈVE PAR FONCTION

10000 Activités d'enseignement et de formation

	Éducation préscolaire	Enseignement Primaire	Enseignement secondaire	Formation générale des jeunes	Formation générale des adultes	Formation professionnelle	Total
Dépenses effectives	8 654 624 $	58 929 296 $	45 664 942 $	113 248 862 $	1 937 030 $	1 522 595 $	116 708 487 $
Élèves (ETP)	2 474	16 415	12 449	31 338	570	356	32 264
Coût par élève	**3 498 $**	**3 590 $**	**3 668 $**	**3 614 $**	**3 398 $**	**4 282 $**	**3 617 $**
Dépenses salariales	3 476 $	3 586 $	3 706 $	3 625 $	3 605 $	4 144 $	3 630 $
Fournitures et matériel	55 $	73 $	101 $	83 $	198 $	716 $	92 $
Autres	1 $	2 $	18 $	8 $	14 $	143 $	10 $
Revenus spécifiques	(34$)	(71$)	(156$)	(102$)	(419$)	(720$)	(115$)

20000 Activités de soutien à l'enseignement Et à la formation

Gestion des écoles et des centres		565 $
Moyens d'enseignement		69 $
Bibliothèque et audiovisuel	21 $	
Informatique d'enseignement	48 $	
Services complémentaires		428 $
Services personnels à l'élève	306 $	
Vie scolaire	88 $	
Santé et services sociaux	8 $	
Soutien aux élèves ayant un handicap	26 $	
Services pédagogiques et de formation d'appoint		175 $
Orthopédagogie	147 $	
Autres services	28 $	
Animation et développement pédagogique		27 $
Perfectionnement - Personnel enseignant		10 $
Coût par élève		**1 274 $**

50000 Activités administratives

Conseil des commissaires et comités		12 $
Gestion		169 $
Services corporatifs		98 $
Informatique de gestion	44 $	
Imprimerie et reprographie	8 $	
Autres services	46 $	
Perfectionnement - Autre personnel		11 $
Coût par élève		**290 $**

60000 Activités relatives aux biens meubles et immeubles

	$ / m²	$ / élève
Entretien des biens meubles		8 $
Conservation des immeubles	13,49 $	157 $
Entretien ménager	12,12 $	141 $
Consommation énergétique	13,07 $	152 $
Location d'immeubles		5 $
Protection et sécurité		15 $
Coût par élève		**478 $**

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 447

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

V - VENTILATION DU COÛT PAR ÉLÈVE PAR NATURE DES DÉPENSES ET PAR FONCTION

	Enseignement et formation 10000	Soutien à l'enseignement 20000	Total partiel (activités éducatives)	Administration 50000	Biens meubles et immeubles 60000	Total global
Rémunération du personnel						
° enseignant	3 004 $	147 $	**3 151 $**	0 $		**3 151 $**
° de suppléance	275 $	24 $	**299 $**	0 $		**299 $**
° cadre, de gérance et des commissaires		280 $	**280 $**	94 $	8 $	**382 $**
° professionnel		206 $	**206 $**	8 $	0 $	**214 $**
° de soutien administratif	0 $	182 $	**182 $**	71 $	0 $	**253 $**
° de soutien technique	0 $	317 $	**317 $**	25 $	8 $	**351 $**
° de soutien ouvrier	0 $	0 $	**0 $**	2 $	129 $	**131 $**
Total de la rémunération	**3 280 $**	**1 156 $**	**4 436 $**	**200 $**	**145 $**	**4 781 $**
Contribution de l'employeur	**351 $**	**128 $**	**478 $**	**22 $**	**17 $**	**518 $**
Fournitures et matériel	**92 $**	**35 $**	**127 $**	**16 $**	**189 $**	**332 $**
Services, honoraires et contrats	**8 $**	**77 $**	**85 $**	**66 $**	**135 $**	**286 $**
Autres dépenses (incluant les frais de déplacement)	**2 $**	**22 $**	**24 $**	**16 $**	**1 $**	**40 $**
Revenus spécifiques	**(115$)**	**(144$)**	**(258$)**	**(30$)**	**(9$)**	**(298$)**
Coût par élève	**3 617 $**	**1 274 $**	**4 891 $**	**290 $**	**478 $**	**5 659 $**

VI - ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

		Nombre	m²	m² / élève
Bâtiments ayant une fonction éducative exclusive		63	341 198	
Bâtiments ayant une fonction éducative et non éducative		4	13 534	
Bâtiments ayant une fonction non éducative		10	20 207	
Total des bâtiments		77	**374 939**	**11,6**
Âge moyen des bâtiments (première construction)	34			
Nombre de bâtiments	ayant 100 élèves ou moins au primaire	1		
	ayant 150 élèves ou moins au secondaire	3		
	ayant 150 élèves ou moins au primaire et au secondaire	0		

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 448

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

VII – PERSONNEL

Personnel enseignant

		Enseignement et formation 10000	Soutien à l'enseignement 20000	Administration 50000	Biens meubles et immeubles 60000	Total
Formation générale des jeunes	Nombre d'ETP	1 983,5				**1 983,5**
	Nb d'élèves par enseignant	*15,8*				***15,8***
Formation générale des adultes	Nombre d'ETP	35,4				**35,4**
	Nb d'élèves par enseignant	*16,1*				***16,1***
Formation Professionnelle	Nombre d'ETP	23,5				**23,5**
	Nb d'élèves par enseignant	*15,1*				***15,1***
Total partiel (personnel enseignant)		**2 042,4**				**2 042,4**

Autres catégories de personnel

		Enseignement et formation 10000	Soutien à l'enseignement 20000	Administration 50000	Biens meubles et immeubles 60000	Total
Personnel cadre	Nombre d'ETP		106,1	41,7	0,0	**147,8**
	Ratio par 1 000 élèves		*3,3*	*1,3*	*0,0*	***4,6***
Personnel professionnel	Nombre d'ETP		91,5	5,6	0,0	**97,1**
	Ratio par 1 000 élèves		*2,8*	*0,2*	*0,0*	***3,0***
Personnel de soutien	Nombre d'ETP		388,2	111,4	112,8	**612,3**
	Ratio par 1 000 élèves		*12,0*	*3,5*	*3,5*	***19,0***
Total partiel (autre personnel qu'enseignant)			**585,9**	**158,6**	**112,8**	**857,2**

Total du personnel

		Enseignement et formation 10000	Soutien à l'enseignement 20000	Administration 50000	Biens meubles et immeubles 60000	Total
Total du personnel	**Nombre d'ETP**	**2 042,4**	**585,9**	**158,6**	**112,8**	**2 899,6**
	Ratio par 1 000 élèves	*63,3*	*18,2*	*4,9*	*3,5*	*89,9*

Données complémentaires
Autres catégories de personnel (professionnel et de soutien)

Ratio = nombre par 1 000 élèves

Corps d'emploi	Nb ETP	*Ratio*	Corps d'emploi	Nb ETP	*Ratio*
Conseillers pédagogiques	17,7	*0,55*	Tech. éduc. spécialisée	93,8	*2,91*
Ortho., psycho., ergo., physio.	16,3	*0,51*	Préposés aux élèves handicapés	21,1	*0,65*
Psychologues	27,8	*0,86*	Informaticiens	32,4	*1,00*
Conseillers en orientation	16,4	*0,51*	Concierges	61,9	*1,92*
Orthophonistes	15,2	*0,47*	Ouvriers d'entretien	46,1	*1,43*

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 449

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

VIII - COÛT COMPARATIF PAR ÉLÈVE

10000 Activités d'enseignement et de formation

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Formation générale des jeunes	3 614 $	3 743 $	3 771 $	3 932 $	3 925 $
° Éducation préscolaire	*3 498 $*	*3 467 $*	*3 614 $*	*3 689 $*	*3 661 $*
° Enseignement primaire	*3 590 $*	*3 790 $*	*3 781 $*	*3 963 $*	*3 971 $*
° Enseignement secondaire	*3 668 $*	*3 740 $*	*3 787 $*	*3 941 $*	*3 921 $*
° Formation générale des adultes	3 398 $	3 420 $	4 444 $	4 286 $	4 207 $
° Formation professionnelle	4 282 $	6 515 $	6 728 $	6 878 $	6 758 $
Total des activités d'enseignement	**3 617 $**	**3 910 $**	**3 923 $**	**4 138 $**	**4 115 $**

20000 Activités de soutien à l'enseignement et à la formation

	CS	Strate	Reg. adm.	Statut	Réseau
° Gestion des écoles et des centres	565 $	655 $	612 $	677 $	673 $
° Moyens d'enseignement	69 $	64 $	69 $	75 $	76 $
° Services complémentaires	428 $	499 $	470 $	543 $	532 $
° Autres services	212 $	281 $	270 $	295 $	289 $
Total des activités de soutien	**1 274 $**	**1 499 $**	**1 422 $**	**1 590 $**	**1 570 $**
Total des activités éducatives (10000 + 20000)	**4 891 $**	**5 409 $**	**5 344 $**	**5 728 $**	**5 685 $**

50000 Activités administratives

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Gestion	169 $	227 $	222 $	266 $	267 $
° Services corporatifs	98 $	134 $	120 $	157 $	156 $
° Autre coût	23 $	23 $	25 $	29 $	30 $
Total des activités administratives	**290 $**	**384 $**	**368 $**	**452 $**	**453 $**

60000 Activités relatives aux biens meubles et immeubles

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Conservation des immeubles	157 $	139 $	150 $	156 $	152 $
° Entretien ménager	141 $	219 $	192 $	218 $	224 $
° Consommation énergétique	152 $	203 $	163 $	205 $	205 $
° Autre coût	28 $	29 $	40 $	37 $	38 $
Total des activités relatives aux biens et immeubles	**478 $**	**590 $**	**544 $**	**615 $**	**620 $**
COÛT TOTAL PAR ÉLÈVE	**5 659 $**	**6 383 $**	**6 256 $**	**6 795 $**	**6 758 $**

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 450

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

IX - RATIOS DU PERSONNEL ET INDICES COMPARATIFS

Ratios du personnel

Personnel enseignant (nombre d'élèves par enseignant)

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Formation générale des jeunes	15,8	15,0	15,1	14,6	14,6
° Formation générale des adultes	16,1	17,7	13,8	14,4	14,7
° Formation professionnelle	15,1	10,9	10,7	10,0	10,2

Autres catégories de personnel (nombre par 1 000 élèves)

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Personnel cadre	4,6	4,9	5,0	5,3	5,3
° Personnel professionnel	3,0	4,0	4,0	4,6	4,5
° Personnel de soutien	19,0	23,4	22,3	24,8	24,9

Indices comparatifs

(Par rapport à une base = 100,0 pour le réseau)

– : Sans objet.

Formation générale des jeunes

		CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Lourdeur des effectifs scolaires	Préscolaire	100,2	100,3	100,1	99,7	100,0
	Primaire	96,4	100,6	98,5	99,9	100,0
	Secondaire	96,6	100,8	97,1	100,1	100,0
° Coût des enseignants		100,5	99,3	99,2	100,3	100,0
° Organisation scolaire	Préscolaire	71,5	75,4	85,1	96,4	100,0
	Primaire	61,0	71,8	78,0	100,1	100,0
	Secondaire	76,9	80,0	83,0	94,5	100,0
Facteurs géographiques particuliers		14,2	3,7	23,3	95,3	100,0
Aide aux petites écoles		25,9	23,6	60,9	103,3	100,0

Formation professionnelle

	CS	Strate	Rég. adm.	Statut	Réseau
° Lourdeur des effectifs scolaires	83,2	–	–	–	100,0
° Coût des enseignants	107,4	103,6	108,3	100,2	100,0
° Organisation scolaire	75,6	34,0	114,2	98,6	100,0

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 451

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

X - ÉVOLUTION DES COÛTS PAR ÉLÈVE

10000 Activités d'enseignement et de formation

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Formation générale des jeunes	3 089 $	3 193 $	3 241 $	3 375 $	3 614 $
° Éducation préscolaire	*3 173 $*	*3 281 $*	*3 321 $*	*3 373 $*	*3 498 $*
° Enseignement primaire	*2 880 $*	*3 033 $*	*3 085 $*	*3 283 $*	*3 590 $*
° Enseignement secondaire	*3 429 $*	*3 434 $*	*3 457 $*	*3 502 $*	*3 668 $*
° Formation générale des adultes	3 335 $	3 276 $	2 643 $	2 927 $	3 398 $
° Formation professionnelle	5 416 $	5 250 $	5 319 $	4 749 $	4 282 $
Total des activités d'enseignement	**3 113 $**	**3 214 $**	**3 251 $**	**3 384 $**	**3 617 $**

20000 Activités de soutien à l'enseignement et à la formation

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Gestion des écoles et des centres	542 $	532 $	532 $	527 $	565 $
° Moyens d'enseignement	58 $	64 $	64 $	58 $	69 $
° Services complémentaires	332 $	350 $	347 $	381 $	428 $
° Autres services	185 $	162 $	178 $	215 $	212 $
Total des activités de soutien	**1 117 $**	**1 108 $**	**1 121 $**	**1 180 $**	**1 274 $**
Total des activités éducatives (10000 + 20000)	**4 230 $**	**4 322 $**	**4 372 $**	**4 564 $**	**4 891 $**

50000 Activités administratives

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Gestion	167 $	168 $	159 $	156 $	169 $
° Services corporatifs	82 $	91 $	88 $	100 $	98 $
° Autre coût	21 $	25 $	23 $	23 $	23 $
Total des activités administratives	**270 $**	**284 $**	**270 $**	**279 $**	**290 $**

60000 Activités relatives aux biens meubles et immeubles

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Conservation des immeubles	135 $	146 $	157 $	158 $	157 $
° Entretien ménager	132 $	136 $	136 $	137 $	141 $
° Consommation énergétique	149 $	145 $	147 $	153 $	152 $
° Autre coût	29 $	27 $	27 $	26 $	28 $
Total des activités relatives aux biens et immeubles	**444 $**	**454 $**	**467 $**	**475 $**	**478 $**
COÛT TOTAL PAR ÉLÈVE	**4 944 $**	**5 059 $**	**5 109 $**	**5 318 $**	**5 659 $**

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 452

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

XI - ÉVOLUTION DES ÉLÈVES (ETP)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Éducation préscolaire 4 ans	29	33	38	31	38
Éducation préscolaire 5 ans	2 666	2 489	2 476	2 393	2 436
Total partiel (éducation préscolaire)	**2 695**	**2 522**	**2 514**	**2 424**	**2 474**
Primaire	18 943	18 457	17 738	17 126	16 415
Secondaire	10 981	11 356	11 895	12 352	12 449
Total partiel (formation générale des jeunes)	**32 619**	**32 335**	**32 147**	**31 902**	**31 338**
Formation générale des adultes	650	602	551	525	570
Formation professionnelle	277	311	310	377	356
Total global des élèves	**33 545**	**33 248**	**33 009**	**32 805**	**32 264**

XII - ÉVOLUTION DES RATIOS DU PERSONNEL

Nombre d'élèves par enseignant	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Formation générale des jeunes	17,0	16,9	16,8	16,7	15,8
° Formation générale des adultes	12,5	14,9	18,5	17,4	16,1
° Formation professionnelle	8,8	11,3	12,4	13,8	15,1

Ratio du personnel par 1 000 élèves	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
° Enseignants	59,8	59,5	59,8	59,9	63,3
° Cadres	4,8	4,5	4,2	4,4	4,6
° Professionnels	3,3	3,2	3,3	3,4	3,0
° Personnel de soutien	17,8	17,8	17,8	18,0	19,0
Total	**85,6**	**85,1**	**85,0**	**85,7**	**89,9**

XIII - ÉVOLUTION DE L'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

		2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bâtiments ayant une fonction éducative exclusive	Nombre	67	66	66	64	63
	m²	361 346	346 457	348 404	342 246	341 198
Bâtiments ayant une fonction éducative et non éducative	Nombre	4	4	4	4	4
	m²	13 534	13 534	13 534	13 534	13 534
Bâtiments ayant une fonction non éducative	Nombre	9	9	8	9	10
	m²	14 687	29 452	13 424	19 170	20 207
Total des bâtiments	Nombre	**80**	**79**	**78**	**77**	**77**
	m²	**389 567**	**389 443**	**375 362**	**374 950**	**374 939**
	m² / élève	**11,6**	**11,7**	**11,4**	**11,4**	**11,6**

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 453

Annexe 6 – Évolution de l'effectif scolaire et de la population

Nous présentons dans les tableaux A, B, C et D l'évolution de l'effectif scolaire et de la population.

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Commissions scolaires francophones	**905 079**	**842 549**	**764 738**	**768 826**	**834 405**	**868 440**	**–15,5**	**13,6**
Région 01 – Bas-Saint-Laurent	**32 453**	**26 406**	**22 481**	**21 549**	**22 404**	**22 401**	**–30,7**	**–0,4**
Commission scolaire Kamouraska–Rivière-du-Loup	8 331	6 831	5 833	5 860	6 356	6 492	–30,0	11,3
Commission scolaire des Monts-et-Marées	6 965	5 526	4 589	4 085	3 919	3 757	–34,1	–18,1
Commission scolaire des Phares	11 290	9 607	8 412	8 113	8 698	8 955	–25,5	6,5
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs	5 867	4 442	3 647	3 491	3 431	3 197	–37,8	–12,3
Région 02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	**47 020**	**37 399**	**31 462**	**30 072**	**31 222**	**30 842**	**–33,1**	**–2,0**
Commission scolaire De La Jonquière	10 932	9 024	7 635	7 382	7 753	7 784	–30,2	2,0
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay	16 241	13 050	10 819	9 944	10 237	10 119	–33,4	–6,5
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean	8 896	7 152	6 187	6 224	6 727	6 660	–30,5	7,6
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets	10 951	8 173	6 821	6 522	6 505	6 279	–37,7	–7,9

INDICATEURS DE GESTION 2006-2007

(865) Commission scolaire des Patriotes
1740, rue Roberval
Saint-Bruno-de-Montarville (Québec) J3V 3R3

Statut : **Francophone**
Strate : **25 000 à 34 999 élèves**

Région administrative : **(16) Montérégie**

XI - ÉVOLUTION DES ÉLÈVES (ETP)

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Éducation préscolaire 4 ans	29	33	38	31	38
Éducation préscolaire 5 ans	2 666	2 489	2 476	2 393	2 436
Total partiel (éducation préscolaire)	**2 695**	**2 522**	**2 514**	**2 424**	**2 474**
Primaire	18 943	18 457	17 738	17 126	16 415
Secondaire	10 981	11 356	11 895	12 352	12 449
Total partiel (formation générale des jeunes)	**32 619**	**32 335**	**32 147**	**31 902**	**31 338**
Formation générale des adultes	650	602	551	525	570
Formation professionnelle	277	311	310	377	356
Total global des élèves	**33 545**	**33 248**	**33 009**	**32 805**	**32 264**

XII - ÉVOLUTION DES RATIOS DU PERSONNEL

Nombre d'élèves par enseignant	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Formation générale des jeunes	17,0	16,9	16,8	16,7	15,8
Formation générale des adultes	12,5	14,9	18,5	17,4	16,1
Formation professionnelle	8,8	11,3	12,4	13,8	15,1

Ratio du personnel par 1 000 élèves	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Enseignants	59,8	59,5	59,8	59,9	63,3
Cadres	4,8	4,5	4,2	4,4	4,6
Professionnels	3,3	3,2	3,3	3,4	3,0
Personnel de soutien	17,8	17,8	17,8	18,0	19,0
Total	**85,6**	**85,1**	**85,0**	**85,7**	**89,9**

XIII - ÉVOLUTION DE L'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

		2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bâtiments ayant une fonction éducative exclusive	Nombre	67	66	66	64	63
	m²	361 346	346 457	348 404	342 246	341 198
Bâtiments ayant une fonction éducative et non éducative	Nombre	4	4	4	4	4
	m²	13 534	13 534	13 534	13 534	13 534
Bâtiments ayant une fonction non éducative	Nombre	9	9	8	9	10
	m²	14 687	29 452	13 424	19 170	20 207
Total des bâtiments	**Nombre**	**80**	**79**	**78**	**77**	**77**
	m²	**389 567**	**389 443**	**375 362**	**374 950**	**374 939**
	m² / élève	**11,6**	**11,7**	**11,4**	**11,4**	**11,6**

MELS - Direction de la recherche, des statistiques et de l'information 453

Annexe 6 – Évolution de l'effectif scolaire et de la population

Nous présentons dans les tableaux A, B, C et D l'évolution de l'effectif scolaire et de la population.

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Commissions scolaires francophones	**905 079**	**842 549**	**764 738**	**768 826**	**834 405**	**868 440**	**–15,5**	**13,6**
Région 01 – Bas-Saint-Laurent	**32 453**	**26 406**	**22 481**	**21 549**	**22 404**	**22 401**	**–30,7**	**–0,4**
Commission scolaire Kamouraska–Rivière-du-Loup	8 331	6 831	5 833	5 860	6 356	6 492	–30,0	11,3
Commission scolaire des Monts-et-Marées	6 965	5 526	4 589	4 085	3 919	3 757	–34,1	–18,1
Commission scolaire des Phares	11 290	9 607	8 412	8 113	8 698	8 955	–25,5	6,5
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs	5 867	4 442	3 647	3 491	3 431	3 197	–37,8	–12,3
Région 02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	**47 020**	**37 399**	**31 462**	**30 072**	**31 222**	**30 842**	**–33,1**	**–2,0**
Commission scolaire De La Jonquière	10 932	9 024	7 635	7 382	7 753	7 784	–30,2	2,0
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay	16 241	13 050	10 819	9 944	10 237	10 119	–33,4	–6,5
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean	8 896	7 152	6 187	6 224	6 727	6 660	–30,5	7,6
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets	10 951	8 173	6 821	6 522	6 505	6 279	–37,7	–7,9

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes (suite)

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Région 03 – Capitale-Nationale	**76 913**	**70 447**	**61 673**	**62 985**	**70 435**	**73 746**	**–19,8**	**19,6**
Commission scolaire de Charlevoix	4 356	3 490	2 965	2 930	2 984	2 882	–31,9	–2,8
Commission scolaire de la Capitale	25 739	23 338	20 835	21 810	24 777	26 041	–19,1	25,0
Commission scolaire de Portneuf	6 810	6 095	5 336	5 728	6 811	7 375	–21,6	38,2
Commission scolaire des Découvreurs	14 126	12 950	11 164	10 525	10 903	11 019	–21,0	–1,3
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	25 882	24 574	21 373	21 992	24 960	26 429	–17,4	23,7
Région 04 – Mauricie	**33 745**	**28 668**	**24 865**	**23 408**	**24 739**	**25 270**	**–26,3**	**1,6**
Commission scolaire de l'Énergie	13 257	10 895	8 985	8 399	8 711	8 726	–32,2	–2,9
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	20 488	17 773	15 880	15 009	16 028	16 544	–22,5	4,2
Région 05 – Estrie	**36 345**	**33 622**	**30 147**	**29 856**	**31 444**	**31 907**	**–17,1**	**5,8**
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke	18 638	18 256	16 605	16 333	16 904	17 013	–10,9	2,5
Commission scolaire des Hauts-Cantons	7 933	6 822	5 945	6 054	6 558	6 669	–25,1	12,2
Commission scolaire des Sommets	9 774	8 544	7 597	7 469	7 982	8 225	–22,3	8,3

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes (suite)

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Région 06 – Montréal	**141 642**	**143 931**	**134 415**	**142 964**	**155 320**	**159 381**	**–5,1**	**18,6**
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	28 079	29 861	27 146	28 706	32 126	33 331	–3,3	22,8
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	38 393	39 172	39 045	41 153	43 184	43 620	1,7	11,7
Commission scolaire de Montréal	75 170	74 898	68 224	73 105	80 010	82 430	–9,2	20,8
Région 07 – Outaouais	**43 144**	**41 980**	**38 140**	**39 104**	**43 955**	**47 433**	**–11,6**	**24,4**
Commission scolaire au Cœur-des-Vallées	7 176	7 159	6 061	5 806	6 208	6 696	–15,5	10,5
Commission scolaire des Draveurs	18 849	18 280	16 520	16 150	17 820	19 156	–12,4	16,0
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	3 853	3 261	2 915	2 551	2 408	2 468	–24,3	–15,3
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais	13 266	13 280	12 644	14 597	17 519	19 113	–4,7	51,2
Région 08 – Abitibi-Témiscamingue	**26 158**	**21 668**	**18 559**	**17 512**	**18 300**	**18 610**	**–29,1**	**0,3**
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois	7 588	6 288	5 362	5 283	5 642	5 772	–29,3	7,6
Commission scolaire de Rouyn-Noranda	6 790	5 934	5 104	4 677	5 014	5 301	–24,8	3,9
Commission scolaire du Lac-Abitibi	4 192	3 190	2 865	2 814	2 930	2 911	–31,7	1,6

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes (suite)

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe	13 350	12 296	11 085	11 253	12 095	12 412	–17,0	12,0
Commission scolaire de Sorel-Tracy	7 179	5 836	5 265	4 949	5 119	5 227	–26,7	–0,7
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries	22 485	22 498	21 155	21 527	23 138	23 803	–5,9	12,5
Commission scolaire des Hautes-Rivières	21 151	19 697	17 047	17 130	19 620	21 192	–19,4	24,3
Commission scolaire des Patriotes	32 601	31 772	29 510	29 785	32 402	33 766	–9,5	14,4
Commission scolaire des Trois-Lacs	12 345	13 108	13 476	14 013	15 698	16 713	9,2	24,0
Commission scolaire du Val-des-Cerfs	17 553	15 500	14 708	15 205	16 350	16 805	–16,2	14,3
Commission scolaire Marie-Victorin	35 456	32 899	29 748	28 545	29 689	30 494	–16,1	2,5
Région 17 – Centre-du-Québec	**33 411**	**29 232**	**27 094**	**27 100**	**28 919**	**29 700**	**–18,9**	**9,6**
Commission scolaire de la Riveraine	6 715	5 482	4 920	4 795	5 186	5 383	–26,7	9,4
Commission scolaire des Bois-Francs	14 033	12 007	10 927	10 463	10 943	11 140	–22,1	1,9
Commission scolaire des Chênes	12 663	11 743	11 247	11 842	12 790	13 177	–11,2	17,2

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes (suite)

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Commissions scolaires anglophones	**99 873**	**105 752**	**92 083**	**84 766**	**88 590**	**92 476**	**–7,8**	**0,4**
Région 03 – Capitale-Nationale	**3 979**	**4 704**	**4 604**	**4 768**	**5 120**	**5 224**	**15,7**	**13,5**
Commission scolaire Central Québec	3 979	4 704	4 604	4 768	5 120	5 224	15,7	13,5
Région 05 – Estrie	**6 374**	**6 294**	**5 480**	**4 798**	**4 833**	**4 871**	**–14,0**	**–11,1**
Commission scolaire Eastern Townships	6 374	6 294	5 480	4 798	4 833	4 871	–14,0	–11,1
Région 06 – Montréal	**52 418**	**55 122**	**45 927**	**39 242**	**38 757**	**39 630**	**–12,4**	**–13,7**
Commission scolaire English-Montréal	25 425	27 361	22 256	18 959	18 366	18 681	–12,5	–16,1
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	26 993	27 761	23 671	20 283	20 391	20 949	–12,3	–11,5
Région 07 – Outaouais	**8 282**	**7 843**	**6 977**	**7 165**	**8 034**	**8 413**	**–15,8**	**20,6**
Commission scolaire Western Québec	8 282	7 843	6 977	7 165	8 034	8 413	–15,8	20,6
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	**1 639**	**1 392**	**1 337**	**1 386**	**1 481**	**1 548**	**–18,4**	**15,8**
Commission scolaire Eastern Shores	1 639	1 392	1 337	1 386	1 481	1 548	–18,4	15,8
Région 13 – Laval	**12 019**	**14 330**	**14 386**	**14 578**	**16 170**	**17 560**	**19,7**	**22,1**
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier	12 019	14 330	14 386	14 578	16 170	17 560	19,7	22,1

Tableau A
Évolution de l'effectif scolaire – formation générale des jeunes (suite)

Nom	Effectif réel			Prévisions			Variation	
	1998-1999	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020	2024-2025	De 1998-1999 à 2009-2010 (%)	De 2009-2010 à 2024-2025 (%)
Région 16 – Montérégie	**15 162**	**16 067**	**13 372**	**12 829**	**14 195**	**15 230**	**–11,8**	**13,9**
Commission scolaire New Frontiers	4 839	4 565	3 742	3 632	4 029	4 340	–22,7	16,0
Commission scolaire Riverside	10 323	11 502	9 630	9 197	10 166	10 890	–6,7	13,1
Total	**1 004 952**	**948 301**	**856 821**	**853 592**	**922 995**	**960 916**	**–14,7**	**12,1**

Source : MELS.

Tableau B
Évolution de l'effectif scolaire (équivalent temps plein) – formation générale des adultes

	Année scolaire			Variation (%)
	1998-1999	2004-2005	2007-2008	
Commissions scolaires francophones	**40 664**	**40 057**	**41 387**	**1,8**
Région 01 – Bas-Saint-Laurent	**1 714**	**1 316**	**1 453**	**–15,2**
Commission scolaire de Kamouraska–Rivière-du-Loup	323	245	261	–19,2
Commission scolaire des Monts-et-Marées	568	395	463	–18,5
Commission scolaire des Phares	493	400	442	–10,3
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs	330	276	287	–13,0
Région 02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	**2 733**	**2 213**	**2 262**	**–17,2**
Commission scolaire De La Jonquière	457	384	334	–26,9
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay	1040	846	884	–15,0
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean	673	542	591	–12,2
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets	563	441	453	–19,5
Région 03 – Capitale-Nationale	**4 166**	**3 400**	**3 319**	**–20,3**
Commission scolaire de Charlevoix	124	101	87	–29,8
Commission scolaire de la Capitale	2 173	1 711	1 722	–20,8
Commission scolaire de Portneuf	171	142	131	–23,4
Commission scolaire des Découvreurs	522	485	481	–7,9
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	1 176	961	898	–23,6
Région 04 – Mauricie	**1 246**	**1 341**	**1 371**	**10,0**
Commission scolaire de l'Énergie	484	559	576	19,0
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	762	782	795	4.3

Tableau B
Évolution de l'effectif scolaire (équivalent temps plein) – formation générale des adultes (suite)

	Année scolaire			Variation (%)
	1998-1999	2004-2005	2007-2008	
Région 05 – Estrie	**1 417**	**1 478**	**1 385**	**–2,3**
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke	901	1 078	1 038	15,2
Commission scolaire des Hauts-Cantons	239	192	190	–20,5
Commission scolaire des Sommets	277	208	157	–43,3
Région 06 – Montréal	**10 900**	**12 509**	**13 820**	**26,8**
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	2 285	2 643	3 077	34,7
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	2 963	2 698	2 661	–10,2
Commission scolaire de Montréal	5 652	7 168	8 082	43,0
Région 07 – Outaouais	**2 387**	**2 235**	**2 053**	**–14,0**
Commission scolaire au Coeur-des-Vallées	355	325	350	–1,4
Commission scolaire des Draveurs	972	879	782	–19,5
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	283	326	317	12,0
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais	777	705	604	–22,3
Région 08 – Abitibi-Témiscamingue	**1 524**	**1 134**	**1 067**	**–30,0**
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois	420	350	322	–23,3
Commission scolaire de Rouyn-Noranda	529	346	331	–37,4
Commission scolaire du Lac-Abitibi	179	132	118	–34,1
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue	152	136	118	–22,4
Commission scolaire Harricana	244	170	178	–27,0
Région 09 – Côte-Nord	**630**	**535**	**468**	**–25,7**
Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord	56	37	23	–58,9
Commission scolaire de l'Estuaire	319	305	293	–8,2
Commission scolaire du Fer	255	193	152	–40,4
Région 10 – Nord-du-Québec	**90**	**89**	**57**	**–36,7**
Commission scolaire de la Baie-James	90	89	57	–36,7
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	**712**	**648**	**561**	**–21,2**
Commission scolaire des Chic-Chocs	277	241	167	–39,7
Commission scolaire des Îles	94	60	42	–55,3
Commission scolaire René-Lévesque	341	347	352	3,2
Région 12 – Chaudière-Appalaches	**1 841**	**1 695**	**1 737**	**–5,6**
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin	546	600	690	26,4
Commission scolaire de la Côte-du-Sud	259	316	301	16,2
Commission scolaire des Appalaches	305	288	255	–16,4
Commission scolaire des Navigateurs	731	491	491	–32,8
Région 13 – Laval	**1 416**	**1 370**	**1 286**	**–9,2**
Commission scolaire de Laval	1 416	1 370	1 286	–9,2
Région 14 – Lanaudière	**1 517**	**1 816**	**2 066**	**36,2**
Commission scolaire des Affluents	861	1 073	1 263	46,7
Commission scolaire des Samares	656	743	803	22,4

Tableau B
Évolution de l'effectif scolaire (équivalent temps plein) – formation générale des adultes (suite)

	Année scolaire			Variation (%)
	1998-1999	2004-2005	2007-2008	
Région 15 – Laurentides	**2 965**	**2 939**	**2 613**	**–11,9**
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord	703	632	719	2,3
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles	1 726	1 777	1 363	–21,0
Commission scolaire des Laurentides	259	203	242	-6,6
Commission scolaire Pierre-Neveu	277	327	289	4,3
Région 16 – Montérégie	**4 459**	**4 341**	**4 943**	**10,9**
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands	386	297	393	1,8
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe	430	298	364	–15,3
Commission scolaire de Sorel-Tracy	367	382	351	–4,4
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries	511	471	652	27,6
Commission scolaire des Hautes-Rivières	487	378	452	–7,2
Commission scolaire des Patriotes	285	550	525	84,2
Commission scolaire des Trois-Lacs	259	276	316	22,0
Commission scolaire du Val-des-Cerfs	503	350	451	–10,3
Commission scolaire Marie-Victorin	1 231	1 339	1 439	16,9
Région 17 – Centre-du-Québec	**947**	**998**	**926**	**–2,2**
Commission scolaire de la Riveraine	187	155	208	11,2
Commission scolaire des Bois-Francs	381	441	403	5,8
Commission scolaire des Chênes	379	402	315	–16,9
Commissions scolaires anglophones	**4 944**	**5 677**	**5 343**	**8,1**
Région 03 – Capitale-Nationale	**64**	**44**	**41**	**–35,9**
Commission scolaire Central Québec	64	44	41	–35,9
Région 05 – Estrie	**148**	**116**	**135**	**–8,8**
Commission scolaire Eastern Townships	148	116	135	–8,8
Région 06 – Montréal	**3 872**	**4 659**	**4 402**	**13,7**
Commission scolaire English-Montréal	3 285	3 478	3 038	–7,5
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	587	1 181	1 364	132,4
Région 07 – Outaouais	**307**	**247**	**219**	**–28,7**
Commission scolaire Western Québec	307	247	219	–28,7
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	**83**	**67**	**56**	**–32,5**
Commission scolaire Eastern Shores	83	67	56	–32,5
Région 15 – Laurentides	**222**	**297**	**256**	**15,3**
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier	222	297	256	15,3
Région 16 – Montérégie	**248**	**247**	**234**	**–5,6**
Commission scolaire New Frontiers	122	108	87	–28,7
Commission scolaire Riverside	126	139	147	16,7
Total	**45 608**	**45 734**	**46 730**	**2,5**

Source : MELS.

Tableau C
Évolution de l'effectif (équivalence temps plein) – formation professionnelle

	Année scolaire			Variation (%)
	1999-2000	2004-2005	2008-2009*	
Commissions scolaires francophones	**49 167**	**53 606**	**56 117**	**14,1**
Région 01 – Bas-Saint-Laurent	**2 019**	**2 032**	**1 936**	**–4,1**
Commission scolaire de Kamouraska-Rivière-du-Loup	914	880	856	-6,3
Commission scolaire des Monts-et-Marées	424	332	270	–36,3
Commission scolaire des Phares	618	723	680	10,0
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs	63	97	130	106,3
Région 02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean	**3 991**	**3 568**	**3 354**	**–16,0**
Commission scolaire De La Jonquière	1 270	1 227	1 175	–7,5
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay	1 393	1 165	1 112	–20,2
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean	691	589	528	–23,6
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets	637	587	539	–15,4
Région 03 – Capitale-Nationale	**5 847**	**6 728**	**7 086**	**21,2**
Commission scolaire de Charlevoix	150	166	184	22,7
Commission scolaire de la Capitale	2 894	3 257	3 353	15,9
Commission scolaire de Portneuf	265	362	249	–6,0
Commission scolaire des Découvreurs	1 118	1 012	1 223	9,4
Commission scolaire des Premières-Seigneuries	1 420	1 931	2 077	46,3
Région 04 – Mauricie	**2 243**	**2 376**	**2 349**	**4,7**
Commission scolaire de l'Énergie	836	643	610	–27,0
Commission scolaire du Chemin-du-Roy	1 407	1 733	1 739	23,6
Région 05 – Estrie	**2 485**	**2 446**	**2 223**	**–10,5**
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke	1 649	1 766	1 625	–1,5
Commission scolaire des Hauts-Cantons	298	364	361	21,1
Commission scolaire des Sommets	538	316	237	–55,9
Région 06 – Montréal	**9 820**	**11 244**	**12 455**	**26,8**
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île	2 127	1 841	2 109	–0,8
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys	2 697	2 999	3 022	12,1
Commission scolaire de Montréal	4 996	6 404	7 324	46,6
Région 07 – Outaouais	**1 597**	**1 937**	**1 780**	**11,5**
Commission scolaire au Cœur-des-Vallées	313	325	278	–11,2
Commission scolaire des Draveurs	523	639	570	9,0
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	122	136	119	–2,5
Commission scolaire des-Portages-de-l'Outaouais	639	837	813	27,2
Région 08 – Abitibi-Témiscamingue	**1 370**	**1 290**	**1 256**	**–8,3**
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois	206	235	337	63,6
Commission scolaire de Rouyn-Noranda	420	465	350	–16,7

* Les données de 2008-2009 sont provisoires et elles peuvent être incomplètes.

Tableau C
Évolution de l'effectif (équivalence temps plein) – formation professionnelle (suite)

	Année scolaire			Variation (%)
	1999-2000	2004-2005	2008-2009*	
Commission scolaire du Lac-Abitibi	316	218	220	-30,4
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue	80	69	33	-58,8
Commission scolaire Harricana	348	303	316	-9,2
Région 09 – Côte-Nord	**842**	**594**	**653**	**-22,4**
Commission scolaire Moyenne-Côte-Nord	–	–	–	–
Commission scolaire de l'Estuaire	503	361	388	-22,9
Commission scolaire du Fer	339	233	265	-21,8
Région 10 – Nord-du-Québec	**55**	**96**	**292**	**430,9**
Commission scolaire de la Baie-James	55	96	292	430,9
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	**6 010**	**7 669**	**6 568**	**9,3**
Commission scolaire des Chic-Chocs	1 669	1 977	1 022	-27,8
Commission scolaire des Îles	34	32	43	26,5
Commission scolaire René-Lévesque	407	540	503	23,6
Région 12 – Chaudière-Appalaches	**3 142**	**3 477**	**3 350**	**6,6**
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin	1 130	1 287	1 191	5,4
Commission scolaire de la Côte-du-Sud	426	342	327	-23,2
Commission scolaire des Appalaches	376	375	380	1,1
Commission scolaire des Navigateurs	1 210	1 473	1 452	20,0
Région 13 – Laval	**2 927**	**3 474**	**3 481**	**18,9**
Commission scolaire de Laval	2 927	3 474	3 481	18,9
Région 14 – Lanaudière	**1 321**	**1 667**	**2 867**	**117,0**
Commission scolaire des Affluents	784	1 027	1 900	142,3
Commission scolaire des Samares	537	640	967	80,1
Région 15 – Laurentides	**2 782**	**3 534**	**3 565**	**28,1**
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord	1 108	1 619	1 756	58,5
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles	916	982	824	-10,0
Commission scolaire des Laurentides	379	444	500	31,9
Commission scolaire Pierre-Neveu	379	489	485	28,0
Région 16 – Montérégie	**6 479**	**6 884**	**7 242**	**11,8**
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands	352	342	420	19,3
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe	1 184	1 475	1 478	24,8
Commission scolaire de Sorel-Tracy	599	369	410	-31,6
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries	698	846	1 022	46,4
Commission scolaire des Hautes-Rivières	576	614	572	-0,7
Commission scolaire des Patriotes	161	281	338	109,9
Commission scolaire des Trois-Lacs	486	513	534	9,9

* Les données de 2008-2009 sont provisoires et elles peuvent être incomplètes.

Tableau C
Évolution de l'effectif (équivalence temps plein) – formation professionnelle (suite)

	Année scolaire			Variation (%)
	1999-2000	2004-2005	2008-2009*	
Commission scolaire du Val-des-Cerfs	521	622	513	–1,5
Commission scolaire Marie-Victorin	1 902	1 822	1 955	2,8
Région 17 – Centre-du-Québec	**1 637**	**1 490**	**1 560**	**–4,7**
Commission scolaire de la Riveraine	263	241	229	–12,9
Commission scolaire des Bois-Francs	497	535	625	25,8
Commission scolaire des Chênes	877	714	706	–19,5
Commissions scolaires anglophones	**3 585**	**4 736**	**4 538**	**26,6**
Région 03 – Capitale-Nationale	**59**	**49**	**45**	**–23,7**
Commission scolaire Central Québec	59	49	45	–23,7
Région 05 – Estrie	**4424**	**2997**	**3111**	**–26,7**
Commission scolaire Eastern Townships	4424	2997	3111	–26,7
Région 06 – Montréal	**2 433**	**3 412**	**3 213**	**32,1**
Commission scolaire English-Montréal	1 564	2 250	1 788	14,3
Commission scolaire Lester-B.-Pearson	869	1 162	1 425	64,0
Région 07 – Outaouais	**165**	**179**	**201**	**21,8**
Commission scolaire Western Québec	165	179	201	21,8
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	**25**	**60**	**84**	**236,0**
Commission scolaire Eastern Shores	25	60	84	236,0
Région 13 – Laval	**147**	**161**	**88**	**–40,1**
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier	147	161	88	–40,1
Région 16 – Montérégie	**332**	**578**	**596**	**79,5**
Commission scolaire New Frontiers	293	504	482	64,5
Commission scolaire Riverside	39	74	114	192,3
Total	**52 752**	**58 342**	**60 655**	**15,0**

* Les données de 2008-2009 sont provisoires et elles peuvent être incomplètes.

Source : MELS.

Tableau D
Évolution de la population du Québec pour les strates de 15 à 19 ans et de 20 à 39 ans

	Population réelle			Prévisions quant à la population			Variation (%)	
	1998	2004	2009	2014	2019	2024	1998-2009	2009-2024
Région 01 – Bas-Saint-Laurent								
15 à 19 ans	15 973	13 007	12 359	9 936	8 970	9 568	-22,6	-22,6
20 à 39 ans	55 438	46 998	45 130	43 975	41 168	37 935	-18,6	-15,9
Région 02 – Saguenay–Lac-Saint-Jean								
15 à 19 ans	24 610	18 698	18 127	14 226	12 312	13 136	-26,3	-27,5
20 à 39 ans	81 768	67 545	65 587	62 683	58 290	52 909	-19,8	-19,3
Région 03 – Capitale-Nationale								
15 à 19 ans	42 650	37 349	40 103	34 588	31 487	35 248	-6,0	-12,1
20 à 39 ans	193 130	181 387	183 881	187 742	182 046	169 440	-4,8	-7,9
Région 04 – Mauricie								
15 à 19 ans	18 429	15 446	16 089	13 402	11 516	12 783	-12,7	-20,5
20 à 39 ans	70 355	60 254	60 098	60 811	59 085	54 907	-14,6	-8,6
Région 05 – Estrie								
15 à 19 ans	20 698	19 136	19 904	17 537	15 936	17 079	-3,8	-14,2
20 à 39 ans	81 401	77 249	77 683	79 577	77 975	73 699	-4,6	-5,1
Région 06 – Montréal								
15 à 19 ans	103 661	100 465	105 464	102 460	97 911	107 008	1,7	1,5
20 à 39 ans	580 694	593 402	568 446	604 584	600 741	582 888	-2,1	2,5
Région 07 – Outaouais								
15 à 19 ans	20 308	21 990	25 306	21 738	19 841	21 794	24,6	-13,9
20 à 39 ans	99 803	93 851	96 102	100 626	101 183	98 258	-3,7	2,2
Région 08 – Abitibi-Témiscamingue								
15 à 19 ans	12 010	10 002	10 372	8 552	7 266	7 558	-13,6	-27,1
20 à 39 ans	46 853	36 607	36 079	35 022	33 622	31 531	-23,0	-12,6
Région 09 – Côte-Nord								
15 à 19 ans	7 845	6 315	6 514	5 182	4 520	4 751	-17,0	-27,1
20 à 39 ans	32 530	25 595	23 560	22 391	20 820	19 125	-27,6	-18,8
Région 10 – Nord-du-Québec								
15 à 19 ans	3 504	3 407	3 791	3 337	3 365	3 460	8,2	-8,7
20 à 39 ans	13 399	12 449	12 238	12 205	11 822	11 478	-8,7	-6,2

Tableau D
Évolution de la population du Québec pour les strates de 15 à 19 ans et de 20 à 39 ans (suite)

	Population réelle			Prévisions quant à la population			Variation (%)	
	1998	2004	2009	2014	2019	2024	1998-2009	2009-2024
Région 11 – Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine								
15 à 19 ans	7 253	5 745	5 777	4 532	3 696	3 889	–20,4	–32,7
20 à 39 ans	28 479	20 931	19 359	18 740	17 820	16 446	–32,0	–15,0
Région 12 – Chaudière-Appalaches								
15 à 19 ans	29 997	25 549	26 206	22 141	20 219	22 424	–12,6	–14,4
20 à 39 ans	110 510	102 162	101 446	101 038	97 039	90 699	–8,2	–10,6
Région 13 – Laval								
15 à 19 ans	22 208	22 370	27 137	25 372	24 107	27 109	23,0	–0,8
20 à 39 ans	101 254	97 482	99 818	108 755	110 694	108 594	–1,4	8,8
Région 14 – Lanaudière								
15 à 19 ans	26 640	27 470	33 986	29 288	26 928	31 313	27,6	–7,9
20 à 39 ans	112 536	103 996	114 803	126 763	129 896	128 020	2,0	11,5
Région 15 – Laurentides								
15 à 19 ans	29 876	30 846	38 799	34 064	30 961	34 808	29,9	–10,3
20 à 39 ans	134 467	128 970	134 395	145 849	150 311	148 758	–0,1	10,7
Région 16 – Montérégie								
15 à 19 ans	91 563	85 647	100 163	87 277	79 966	88 614	9,4	–11,5
20 à 39 ans	377 134	353 093	362 491	382 464	383 310	371 443	–3,9	2,5
Région 17 – Centre-du-Québec								
15 à 19 ans	17 135	14 335	15 213	13 318	12 058	13 091	–11,2	–13,9
20 à 39 ans	61 821	57 376	57 312	57 766	56 236	53 319	–7,3	–7,0
Total – 15 à 19 ans	**494 360**	**457 777**	**505 490**	**446 945**	**411 009**	**453 633**	**2,3**	**–10,3**
Total – 20 à 39 ans	**2 181 572**	**2 059 347**	**2 058 428**	**2 150 991**	**2 132 058**	**2 049 449**	**–5,6**	**–0,4**

Source : Institut de la statistique du Québec.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 3

Sélection des immigrants travailleurs qualifiés

Entité vérifiée :

- ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **3.1**

Objectifs et portée de notre vérification **3.28**

Résultats de notre vérification

Planification des volumes d'immigration **3.31**

Système de sélection **3.41**

Grille de sélection des travailleurs qualifiés **3.42**

Autres moyens de sélection **3.77**

Gestion des demandes d'immigration **3.82**

Traitement des demandes de certificats de sélection **3.89**

Contrôle de qualité et encadrement **3.103**

Performance et reddition de comptes **3.130**

Planification stratégique **3.132**

Qualité de la reddition de comptes **3.146**

Évaluation de programme et satisfaction de la clientèle **3.148**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Cadre légal et réglementaire relatif à la sélection des immigrants

Annexe 3 – Extraits de l'article 21 du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*

Annexe 4 – Partage des responsabilités entre le Canada et le Québec en matière d'immigration et d'intégration

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés

Annexe 6 – Grille de sélection des travailleurs qualifiés qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006

Annexe 7 – Étapes du traitement d'une demande d'immigration d'un travailleur qualifié au Québec

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 3.155.

Faits saillants

Équipe :
Sylvie Laflamme
Directrice de vérification
Josée Champigny
Danielle Gagnon
Amine Gharbaoui
Denis Lacroix
Sylvie Lessard

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés; elle a été menée de mai à novembre 2009 auprès du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Les travaux couvrent la sélection des immigrants travailleurs qualifiés effectuée de janvier 2006 à février 2009.

L'immigration est associée à quatre enjeux importants pour le Québec : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. L'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* attribue au Québec la responsabilité exclusive de sélectionner les immigrants de la catégorie de l'immigration économique. En 2009, ces immigrants représentaient 70 p. cent des 49 489 admissions du Québec et 91 p. cent d'entre eux étaient des immigrants travailleurs qualifiés.

Objectifs de notre vérification

Notre vérification avait pour but de vérifier que le ministère :

- oriente et coordonne les activités de sélection des immigrants de manière à répondre aux besoins du Québec;
- effectue les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés en conformité avec la réglementation applicable et selon des saines pratiques de gestion;
- évalue sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés et en rend compte.

Sommaire des constats

Planification des volumes d'immigration. Des mécanismes de concertation et de collaboration entre le ministère, ses partenaires et les organismes concernés ont mené, au cours des dernières années, à la décision de hausser les volumes d'immigration sur la base d'une bonne compréhension des différents enjeux et défis qui y sont associés.

Le processus de consultation a fait ressortir certaines difficultés d'intégration. Toutefois, le ministère n'utilise pas d'indicateurs socioéconomiques pour bien cerner la capacité réelle du Québec à accueillir et à intégrer en emploi les nouveaux arrivants. Sans évaluation, le ministère ne peut s'assurer que la province est capable de supporter les hausses progressives des volumes d'immigration, tout en optimisant les retombées de l'immigration sur le développement du Québec.

Système de sélection. Pour mieux répondre aux objectifs économiques du gouvernement, dont celui d'une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et la sélection des travailleurs qualifiés, le ministère a modifié sa grille de sélection en 2006 en introduisant le critère « domaine de formation » et en augmentant son poids relatif en 2009.

Nous sommes d'avis que la grille de sélection des travailleurs qualifiés demeure d'une efficacité limitée pour assurer un arrimage avec les besoins du marché du travail. Elle repose davantage sur une évaluation du potentiel socioprofessionnel du candidat que sur des possibilités concrètes d'emploi. Par conséquent, un candidat peut être sélectionné sans avoir une formation dans un domaine privilégié. Ainsi, entre 2006 et 2008 :

- seulement 9 p. cent des candidats sélectionnés présentaient un profil répondant aux exigences dans les domaines de formation privilégiés par le Québec;
- 65 p. cent des travailleurs qualifiés sélectionnés n'ont eu aucun point pour le domaine de formation. La note de passage a été obtenue surtout grâce à d'autres caractéristiques (niveau de scolarité, âge et connaissance du français).

Des données révèlent les problèmes d'intégration en emploi et de déqualification qu'éprouvent les personnes immigrantes sélectionnées par le ministère :

- En 2009, le taux de chômage des immigrants du Québec s'élevait à 13,7 p. cent comparativement à 7,6 p. cent pour la population native et à 10,7 p. cent pour les immigrants de l'Ontario.
- En 2007, le taux d'emploi des immigrants ayant fait des études universitaires était de 75,7 p. cent par rapport à 93,0 p. cent pour la population du Québec ayant fait de telles études.
- En 2006, 42,1 p. cent des immigrants étaient déqualifiés, c'est-à-dire qu'ils avaient un niveau de scolarité plus élevé que celui normalement exigé pour leur emploi.

Malgré ces données, le ministère n'a pas évalué sa grille et ses conditions de sélection, notamment par rapport aux pratiques étrangères.

Certains pays ont fixé des conditions préalables au traitement d'une demande d'immigration. Ainsi, la candidature d'un travailleur qualifié n'est recevable que si sa profession figure sur la liste des professions privilégiées.

Pour attirer des candidats dans des domaines prometteurs, le ministère a récemment entrepris diverses actions, comme l'élaboration d'une stratégie de promotion et de prospection.

Traitement des demandes de sélection. Pour nous assurer que les dossiers de sélection soutenaient la décision du ministère, nous avons vérifié un échantillon statistique de 91 dossiers parmi l'ensemble des demandes traitées au Bureau d'immigration du Québec à Paris et au Service Amérique du Nord et Maghreb, situé à Montréal. Ces territoires ont traité 60,5 p. cent des demandes totales.

Nos travaux ont révélé que parmi ces 91 dossiers, le ministère a délivré des certificats de sélection dans 38 cas et a refusé 6 demandes, sans que les dossiers respectent la réglementation ou les instructions du *Guide des procédures d'immigration*, ou encore sans que des documents ou des commentaires des conseillers à l'immigration soutiennent cette décision.

L'effet des lacunes relevées sur la décision des conseillers a pu être analysé pour 9 des 44 dossiers comportant des lacunes :

- La décision demeure la même pour 5 dossiers.
- Trois dossiers traités en sélection sur dossier n'auraient pas dû être acceptés à cette étape.
- Un dossier a été accepté, alors qu'il aurait dû être refusé.

Dans 38 dossiers, nous sommes d'avis qu'en l'absence d'information justifiant les points attribués, le ministère ne peut s'assurer de la justesse de sa décision d'attribuer ou non un certificat de sélection du Québec.

Par ailleurs, en extrapolant les résultats de nos travaux à l'ensemble des dossiers des territoires visés pour la période couverte par notre vérification, nous pouvons affirmer ceci, avec un degré de confiance de 90 p. cent :

- Entre 40 et 57 p. cent des dossiers (de 11 826 à 16 853 dossiers) comportaient des erreurs dans l'attribution des points de la grille de sélection ou ne contenaient pas tous les éléments nécessaires pour justifier les points attribués.
- Pour 34 à 51 p. cent de ces dossiers (de 10 052 à 15 079 dossiers), le ministère ne peut s'assurer de la justesse de sa décision d'attribuer ou non un certificat de sélection du Québec à cause de l'absence de toutes les informations nécessaires la soutenant.

Contrôle de qualité et encadrement. Le ministère contrôle peu la qualité de ses analyses de dossiers a priori et a posteriori, ce qui lui permettrait de s'assurer que sa sélection est effectuée conformément aux règlements et au guide des procédures et que les demandes font l'objet d'un traitement équitable.

Les conditions nécessaires pour assurer un tel traitement ne sont pas réunies, puisque :

- les outils qui encadrent le traitement des demandes d'immigration sont incomplets et ne sont pas mis à jour régulièrement ;
- des facteurs et critères de la grille de sélection comme l'adaptabilité sont difficiles à évaluer de manière objective en l'absence de balises mesurables, d'autant plus que, de 2006 à 2008, 45 p. cent des demandes ont été acceptées grâce aux points attribués à ce facteur ;
- le ministère a formulé peu de directives pour encadrer la détection des informations ou documents faux ou trompeurs.

Performance et reddition de comptes. Le plan stratégique du ministère présente sa mission, sa vision, ses valeurs et ses orientations stratégiques, ce qui est conforme aux saines pratiques de gestion.

Nous avons toutefois noté que les indicateurs choisis ne permettent pas de rendre compte notamment des résultats quant à l'intégration des immigrants.

Le ministère n'a réalisé aucune évaluation de programme concernant les travailleurs qualifiés depuis 2004. En conséquence, il n'est pas assuré que son programme des travailleurs qualifiés répond aux besoins du Québec et que les moyens utilisés sont les plus efficaces pour faciliter l'intégration des immigrants en emploi.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- de poursuivre l'amélioration de son système de sélection des travailleurs qualifiés, notamment en l'évaluant par rapport aux pratiques étrangères, afin qu'il réponde à son objectif d'assurer une meilleure adéquation avec les besoins de main-d'œuvre du Québec ;
- de se doter d'indicateurs de performance et de cibles relativement à la sélection des travailleurs qualifiés (3.81) ;
- d'améliorer l'encadrement de la sélection des travailleurs qualifiés, notamment par la mise en place :
  - de balises mesurables pour l'évaluation des candidats, de façon à favoriser un traitement conforme aux règlements et au guide des procédures ;
  - de directives favorisant la détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs ;
- de mettre en œuvre les processus nécessaires pour assurer la conformité et l'équité des décisions prises (3.129) ;
- d'améliorer son plan stratégique par l'ajout :
  - d'objectifs en lien avec des résultats attendus ;
  - d'indicateurs de résultats permettant d'évaluer sa performance ;
- d'améliorer la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle pour permettre une meilleure évaluation de sa performance ;
- d'assurer la mise en œuvre et le suivi étroit de ses plans triennaux au regard de l'évaluation de programme et des attentes relatives à la satisfaction de la clientèle, notamment en ce qui concerne le programme des travailleurs qualifiés, et de rendre compte des résultats (3.154).

Commentaires du ministère

Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent au paragraphe 3.155. Nous tenons à signaler qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

3.1 Avec l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* (Énoncé de politique) de 1990, le gouvernement manifeste sa volonté d'associer l'immigration à quatre enjeux importants pour le Québec, soit le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. Il y précise les orientations qu'il entend mettre en œuvre, notamment la sélection d'immigrants qui contribuent au développement économique ainsi qu'une hausse soutenue et réaliste des volumes d'immigration en fonction des besoins et de la capacité d'accueil du Québec. En privilégiant une hausse graduelle, le gouvernement veut en outre assurer que le Québec accueille une part grandissante des immigrants admis au Canada.

3.2 En 2004, les objectifs et principes de l'Énoncé de politique sont précisés et actualisés dans plusieurs documents gouvernementaux[1]. Le gouvernement se donne notamment comme buts « d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et la sélection de travailleurs qualifiés » et « de lever les obstacles à l'insertion rapide et réussie au marché du travail ».

3.3 La mission du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, ci-après nommé « ministère », consiste à promouvoir l'immigration, à sélectionner les personnes immigrantes et à favoriser leur intégration au sein d'une société ouverte au pluralisme et propice au rapprochement interculturel.

3.4 Les lois et règlements dont l'application relève de la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles sont notamment :

- la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles* ;
- la *Loi sur l'immigration au Québec* ;
- le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* ;
- le *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*.

3.5 Ces règlements encadrent la sélection des ressortissants étrangers selon un système de points. Ils précisent les facteurs et critères d'évaluation, les points associés à chacun d'eux ainsi que les seuils éliminatoires et de passage. L'annexe 2 présente de l'information supplémentaire sur le cadre légal et réglementaire.

1. Ces documents sont notamment les suivants : *Briller parmi les meilleurs : la vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec* et *Des valeurs partagées, des intérêts communs*.

Rôles et responsabilités

3.6 L'immigration est à la fois de compétence fédérale et provinciale. L'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*[2], en vigueur depuis 1991, définit les responsabilités de chaque palier de gouvernement. Le Canada établit le nombre d'immigrants qu'il veut admettre au pays chaque année en prenant notamment en considération les volumes d'immigration planifiés par le Québec. Cet accord permet au Québec de recevoir une part de l'immigration canadienne. En 2009, cette part correspondait à un maximum de 28,3 p. cent, c'est-à-dire au poids démographique de la province, qui était de 23,3 p. cent, plus une majoration permise de 5 p. cent. Le gouvernement fédéral définit également les catégories d'immigration et les clientèles admissibles en plus de fixer les conditions d'obtention de la citoyenneté canadienne.

3.7 Il existe trois catégories d'immigration :

- L'immigration économique : elle permet de combler la demande de main-d'œuvre et de contribuer à l'économie du pays. Au Québec, cette catégorie comprend les sous-catégories suivantes, qui sont définies à l'annexe 3 : travailleurs qualifiés, investisseurs, entrepreneurs et travailleurs autonomes.
- Le regroupement familial : il vise à réunir des membres de la famille d'un résident au Québec, notamment le conjoint, les enfants à charge, les parents et les grands-parents.
- Les réfugiés : le Canada et le Québec jouent un rôle humanitaire important en accueillant chaque année un certain nombre de réfugiés.

3.8 L'Accord Canada-Québec attribue notamment au Québec la responsabilité exclusive de sélectionner les immigrants économiques. La gestion des catégories « regroupement familial » ou « réfugiés reconnus au Canada » revient aux autorités fédérales. Le Québec participe à la gestion de la catégorie « regroupement familial ».

3.9 Le Québec sélectionne les immigrants économiques en fonction de ses besoins. Le certificat de sélection du Québec, le document officiel que délivre le ministère, est remis aux candidats qui satisfont aux exigences.

3.10 Le Canada est responsable de l'admission de tous les immigrants sur le territoire. Après l'obtention du certificat de sélection, ceux-ci doivent déposer une demande de résidence permanente à un bureau canadien des visas. Après les vérifications relatives à la santé et à la sécurité, le gouvernement du Canada délivre les visas de résident permanent. L'immigrant est considéré comme admis lors de son arrivée sur le territoire canadien.

3.11 L'Accord Canada-Québec prévoit aussi le transfert, du gouvernement fédéral au Québec, de la responsabilité des services d'accueil et d'intégration économique, linguistique et culturelle destinés aux résidents permanents. À cette fin, le gouvernement fédéral verse une compensation financière annuelle au Québec pour les services d'intégration et de francisation des résidents permanents présents sur son territoire.

3.12 L'annexe 4 précise le partage des responsabilités entre le Canada et le Québec en matière d'immigration et d'intégration.

2. On appelle « aubain » un individu qui est installé dans un pays étranger sans être naturalisé.

Planification et évolution de l'immigration

3.13 Selon la *Loi sur l'immigration au Québec*, la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles établit des orientations en matière d'immigration. Elle les dépose ensuite à l'Assemblée nationale pour étude par la Commission de la culture et de l'éducation, qui peut, à cette fin, entendre toute personne ou tout organisme. Les orientations tiennent compte notamment des enjeux de l'Énoncé de politique.

3.14 Ces orientations prévoient, pour une période pluriannuelle, le volume annuel d'immigrants admis et leur répartition par catégorie d'immigration : immigration économique, regroupement familial et réfugiés. Le volume d'admissions est par la suite établi chaque année lors de la préparation du plan annuel d'immigration déposé à l'Assemblée nationale, au plus tard le 1er novembre de chaque année.

3.15 Le processus permettant de fixer les volumes d'immigration est effectué par le ministère tous les trois ans depuis l'adoption de l'Énoncé de politique. La consultation publique donne la possibilité au ministère d'assurer la coordination du processus en concertation avec les différents acteurs concernés par l'immigration. À la suite de cet exercice, le consensus social est dégagé et la ministre recommande au gouvernement les orientations à mettre en œuvre, y compris un des scénarios de volume proposés. Ce volume figure dans le document de planification triennale d'immigration.

3.16 Pour la période 2008-2010, le processus de consultation tenu à l'automne 2007 a conduit à une hausse des volumes d'immigration. Les orientations retenues visent une majorité d'immigrants qui connaissent le français à leur arrivée ainsi qu'une augmentation des jeunes familles et des travailleurs qualifiés, tout en favorisant une meilleure adéquation avec les besoins de main-d'œuvre. Ainsi, en 2009, le Québec devait accueillir entre 47 400 et 50 000 immigrants. En 2010, le nombre d'immigrants devrait atteindre entre 52 500 et 55 000 personnes. La plus grande part de cette augmentation est attribuable à l'immigration économique.

Au cours des dernières années, le processus de consultation a conduit à une hausse des volumes d'immigration.

3.17 Le tableau 1 présente le nombre de personnes admises (résidence permanente) au Québec entre 2007 et 2009 et le nombre d'admissions prévues en 2009 et 2010.

Tableau 1
Nombre de personnes admises au Québec et nombre d'admissions prévues

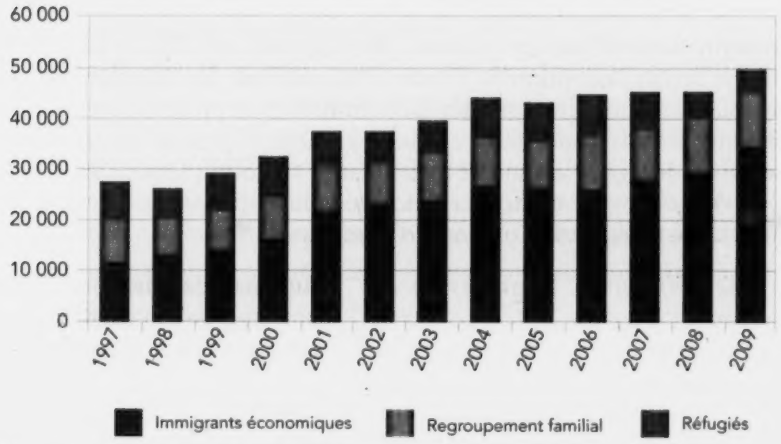
Catégorie d'immigration	Nombre de personnes admises			Nombre d'admissions prévues			
	2007	2008	2009*	2009		2010	
				Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Immigration économique	28 030	29 439	34 514	31 300	32 800	36 100	37 500
Regroupement familial	9 776	10 494	10 249	10 700	11 200	11 100	11 500
Réfugiés	5 934	4 520	4 057	4 500	4 900	4 700	5 200
Autres immigrants**	1 461	811	669	900	1 100	600	800
Total	**45 201**	**45 264**	**49 489**	**47 400**	**50 000**	**52 500**	**55 000**

* Il s'agit de données préliminaires.
** Cette catégorie comprend divers groupes particuliers de personnes admises pour des motifs humanitaires ou d'intérêt public.
Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.18 Les personnes admises au Québec excluent celles qui y séjournent temporairement pour étudier ou travailler. Les travailleurs temporaires doivent répondre à une offre d'emploi pour un poste disponible.

3.19 Le graphique 1 présente le nombre d'immigrants admis au Québec par catégorie de 1997 à 2009. Durant cette période, le nombre d'immigrants économiques est passé de 11 726 à 34 514 et leur proportion, qui s'élevait à 42,4 p. cent du total des admissions au Québec en 1997, a augmenté à 69,7 p. cent en 2009. Cela représente une hausse de 194 p. cent du nombre d'immigrants économiques pour la période.

Graphique 1
Nombre d'immigrants admis au Québec par catégorie

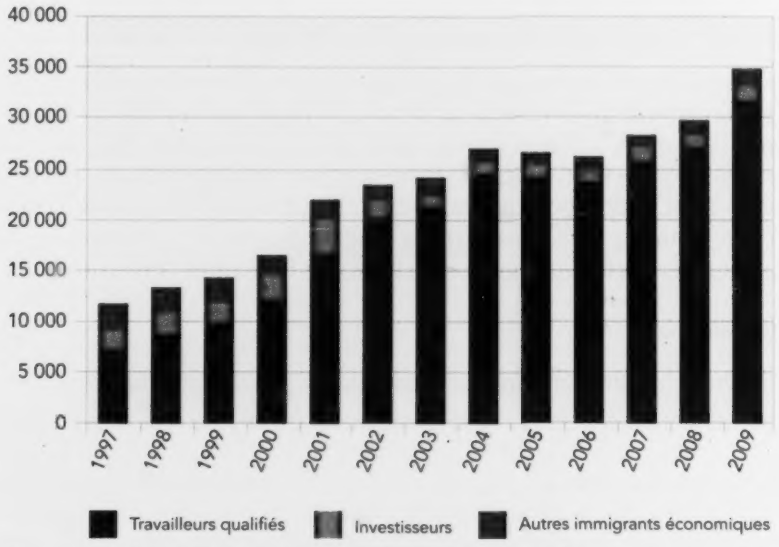


Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.20 Selon le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, les travailleurs qualifiés sont des personnes qui viennent s'établir au Québec pour occuper un emploi qu'ils sont vraisemblablement en mesure d'exercer. Le graphique 2 montre que leur nombre, qui était de 7 218 en 1997, a augmenté à 31 366 en 2009 et que leur importance relative dans l'immigration économique est passée de 62 à 91 p. cent durant cette période.

Les travailleurs qualifiés s'établissent au Québec pour occuper un emploi.

Graphique 2
Nombre d'immigrants économiques admis au Québec par sous-catégorie



Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.21 En 2009, il y avait 81 p. cent des immigrants économiques admis au Québec qui résidaient dans la région métropolitaine de Montréal.

3.22 Sur l'ensemble des travailleurs qualifiés admis entre 1998 et 2007, plus de 80 p. cent se trouvaient au Québec au début de 2009. Toutefois, parmi ces personnes, la proportion des immigrants admis depuis plus d'un an, mais depuis moins de deux ans, était à la baisse. En effet, elle est passée de 86,6 p. cent à 79 p. cent de 2004 à 2009.

Enjeux liés à l'immigration dans le monde

Politiques d'immigration

3.23 Selon un rapport récent de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[3], les pénuries de main-d'œuvre prévues au cours des prochaines décennies ont incité plusieurs pays à mettre en place des politiques pour favoriser le recrutement de travailleurs qualifiés. En effet, la concurrence sera grandissante pour attirer et retenir les immigrants de cette catégorie. Un des défis des pays dont l'immigration est importante est donc d'utiliser des moyens plus efficaces, tels des activités de prospection et de promotion ainsi que des programmes visant à attirer et à retenir les étudiants étrangers, pour encourager

Plusieurs pays favorisent le recrutement de travailleurs qualifiés à cause des pénuries de main-d'œuvre.

3. Il s'agit d'un document publié en 2009 et intitulé *Gérer les migrations de travailleurs hautement qualifiés : une analyse comparative des politiques migratoires et des enjeux des migrations dans les pays de l'OCDE*.

des candidats potentiels à venir s'établir sur leur territoire. La combinaison de divers moyens de sélection peut favoriser des mouvements migratoires dont le volume et la nature répondront davantage aux besoins du marché du travail de ces pays.

Travailleur qualifié

3.24 Un travailleur qualifié est un candidat à l'immigration souvent défini ainsi en raison de sa scolarité supérieure, de la profession qu'il exerce ou de son niveau de revenu dans son pays d'origine. Toutefois, selon le rapport de l'OCDE, l'évolution démographique de plusieurs pays fera évoluer cette définition du travailleur qualifié puisque les besoins de main-d'œuvre seront plus importants dans les années à venir. Par exemple, au Canada, la main-d'œuvre manque déjà dans certains métiers de niveau technique et non plus uniquement dans des professions qui nécessitent une formation universitaire.

Système de sélection

3.25 Les pays utilisent deux systèmes pour sélectionner les travailleurs qualifiés :

- Le système basé sur la demande des employeurs : il favorise la sélection des candidats ayant reçu une offre d'emploi avant d'entrer dans le pays d'accueil ; dans ce système, la responsabilité de l'intégration en emploi du candidat repose sur les employeurs. Certains pays utilisent ce système pour l'immigration temporaire, notamment en Europe. D'autres comme l'Australie s'en servent aussi pour l'immigration permanente.
- Le système qui repose sur l'offre des immigrants : il implique que le pays d'accueil reçoit les demandes d'immigration de tous les candidats potentiels, même celles des personnes sans offre d'emploi ; la sélection s'effectue alors au moyen d'un système de points qui accorde une certaine valeur à des caractéristiques déterminées, tels l'âge du candidat, sa formation, ses connaissances linguistiques et son expérience professionnelle.

3.26 Bien que les systèmes de points aient connu du succès et soient toujours en place pour recruter des candidats dans les pays à forte immigration, ils tendent à montrer leurs limites pour la sélection de travailleurs qualifiés qui répondent aux besoins du marché du travail. En effet, les conditions d'intégration des travailleurs qualifiés admis sans emploi sont devenues moins favorables que par le passé à cause notamment de la conjoncture économique. Ainsi, une fois établis, ces travailleurs éprouvent davantage de difficultés à trouver un travail correspondant aux compétences qu'ils ont acquises à l'étranger. La maîtrise de la langue du pays d'accueil devient également une condition essentielle à l'utilisation optimale de leurs compétences en emploi.

3.27 Le tableau 2 présente une comparaison des systèmes de sélection qui sont utilisés par certains pays et au Québec, et qui reposent sur l'offre des immigrants. Ces États emploient une grille de sélection qui indique un nombre minimal de points requis pour l'acceptation d'un candidat. L'annexe 5, pour sa part, présente de l'information plus détaillée sur la comparaison de différents systèmes.

Tableau 2
Comparaison des systèmes de sélection qui sont utilisés par certains pays et le Québec et qui reposent sur l'offre des immigrants

Caractéristique	Australie	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Canada	Québec
Programme s'adressant aux immigrants travailleurs qualifiés	**Oui**	**Oui**	**Oui**	**Oui**	**Oui**
Conditions préalables au traitement d'une demande d'immigration	La formation du candidat doit apparaître sur la liste des professions privilégiées.	La formation du candidat doit apparaître sur la liste des professions privilégiées.	Seuls les candidats hautement qualifiés[1] sont autorisés à déposer une demande d'immigration sans avoir une offre d'emploi.	Le candidat doit posséder au moins une année d'expérience dans une des professions figurant sur la liste des professions privilégiées.	Non
	L'évaluation des compétences est obligatoire avant le dépôt de la demande d'immigration.	L'évaluation des compétences est obligatoire avant le dépôt de la demande d'immigration.	Le revenu récent du candidat dans son pays d'origine est évalué.	Non	Non
	Tests linguistiques	Tests linguistiques	Tests linguistiques	Non	Non
Liste des professions privilégiées (en fonction des besoins du marché du travail)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Poids relatif du domaine de formation dans la grille de sélection	67 p. cent	14 p. cent	47 p. cent[2]	Le domaine de formation n'est pas un facteur de la grille de sélection.	25 p. cent
Programme d'immigration permanente s'adressant aux candidats qui ont une offre d'emploi	**Oui**	**Non**	**Non**	**Oui[3]**	**Non**
Programme facilitant la rétention des étudiants étrangers	**Oui**	**Oui**	**Oui**	**Oui**	**Oui[4]**

1. Les travailleurs hautement qualifiés incluent notamment les médecins, les scientifiques et les ingénieurs.
2. Au Royaume-Uni, le fait qu'un candidat soit considéré comme hautement qualifié et son revenu récent sont déterminants dans l'évaluation de sa demande d'immigration.
3. Au Canada, le programme des candidats des provinces, notamment celui de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, vise les candidats qui ont une offre d'emploi.
4. Ce programme est entré en vigueur en 2010 et concerne également les travailleurs temporaires.

Objectifs et portée de notre vérification

3.28 Notre vérification poursuivait trois objectifs. Nous cherchions d'abord à évaluer dans quelle mesure le ministère oriente et coordonne la sélection des immigrants, de façon à répondre aux besoins du Québec. Ensuite, nous voulions vérifier que la sélection des immigrants travailleurs qualifiés est faite conformément à la réglementation applicable et aux pratiques de saine gestion. Enfin, nous désirions nous assurer que le ministère évalue sa performance relativement à la sélection des immigrants travailleurs qualifiés et qu'il en rend compte. Le lecteur trouvera, à l'annexe 1, les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de cette mission. Les travaux ont été menés principalement au ministère.

3.29 En plus de rencontrer des gestionnaires et des professionnels du ministère, nous avons analysé leurs outils de gestion, comme les documents à la base de la planification et le rapport annuel, de même que les données de leurs systèmes d'information. Précisons que ces données ont été extraites des bases de données de l'entité et qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune vérification. Nous avons aussi établi des comparaisons avec des pays qui sélectionnent les immigrants travailleurs qualifiés à l'aide d'une grille de sélection comparable à celle en vigueur au Québec. De plus, nous nous sommes servis d'un échantillonnage statistique pour nous assurer de la conformité des dossiers de sélection des travailleurs qualifiés dans les territoires desservis par le Bureau d'immigration du Québec à Paris et le Service Amérique du Nord et Maghreb situé à Montréal.

3.30 Notre vérification s'est déroulée de mai à novembre 2009 et a porté sur la sélection des immigrants travailleurs qualifiés effectuée de janvier 2006 à février 2009.

Résultats de notre vérification

Planification des volumes d'immigration

3.31 Le principal but de l'exercice de planification pluriannuelle est de refaire le consensus autour des grandes orientations de l'Énoncé de politique. Au final, un plan détermine un volume annuel d'admissions au Québec et sa répartition par catégorie d'immigration. Cet exercice doit concilier les différents enjeux liés à l'immigration. À cet égard, rappelons que le Québec vise une hausse soutenue et réaliste de ses volumes d'immigration en fonction de ses besoins et de sa capacité d'accueil.

3.32 Nous avons constaté que des mécanismes de concertation et de collaboration existent entre le ministère, ses partenaires et les organismes concernés et qu'ils favorisent une action concertée. Après avoir examiné le processus de planification 2008-2010, nous sommes en mesure de conclure qu'il a permis de prendre la décision de hausser les volumes d'immigration sur la base d'une bonne compréhension des différents enjeux associés à l'immigration et des défis nombreux et complexes qui s'y rattachent.

Des mécanismes de concertation et de collaboration sont en place.

3.33 Nos analyses ont démontré que cette décision repose sur un ensemble d'éléments que nous décrivons ci-après.

- Le premier élément concerne la connaissance des besoins du Québec en matière de démographie et de main-d'œuvre.

  Des évaluations quantitatives réalisées par l'Institut de la statistique du Québec et par Emploi-Québec confirment ces besoins. À ce propos, la majorité des experts et des acteurs gouvernementaux consultés lors du processus de planification triennale 2008-2010 ont soulevé que l'immigration est un des leviers dont dispose le Québec pour répondre à ses besoins démographiques et économiques. L'immigration ne peut à elle seule combler tous les besoins, mais elle peut néanmoins jouer un rôle favorable dans le développement du Québec. Les volumes d'immigration planifiés par le Québec sont toutefois inférieurs à la part de l'immigration canadienne à laquelle il a droit. De plus, cette part a diminué au cours des dernières années, ce qui limite la contribution de ce levier pour répondre aux besoins du Québec. En 1989, la part du Québec se situait à 17,7 p. cent. Selon Statistique Canada, pour la période de 1995 à 2009, la part moyenne du Québec s'est établie à 15,5 p. cent, alors que son poids démographique dans le Canada atteignait 23,3 p. cent en 2009. Le ministère indique que même si l'accroissement des volumes d'immigration constitue un objectif gouvernemental pour maintenir le poids démographique du Québec, l'atteinte de cet objectif est conditionnée par les contraintes liées à la capacité d'accueil du Québec.
- Le second élément a trait à la prise en considération par le ministère des réflexions et commentaires des partenaires, des experts du domaine, des organismes et du public au regard de l'incidence des différents scénarios envisagés quant aux volumes d'immigration.

  Selon le ministère, la consultation publique a permis de dégager un consensus social. Par exemple, 38 des 67 mémoires présentés à la Commission de la culture et de l'éducation contenaient des opinions sur les scénarios d'admission proposés. Dans 90 p. cent des 38 mémoires, on privilégiait une hausse de l'immigration pour les 3 prochaines années.
- D'autres éléments ont également été considérés, telles :
  - l'analyse de statistiques récentes sur des caractéristiques de l'immigration (taux de présence[4], taux d'emploi[5], taux d'activité[6], taux de chômage[7], nombre d'immigrants admis par année et par catégorie) ;
  - la connaissance des défis liés à l'immigration (notamment la limite des bassins de candidats connaissant le français, la concurrence internationale pour l'immigration économique et la capacité organisationnelle) ;

4. Le taux de présence se définit comme le rapport entre le nombre de personnes immigrantes présentes au Québec au moment d'une observation statistique (en vertu du Régime de l'assurance maladie du Québec) et l'ensemble de la population immigrante admise au cours de la période considérée.
5. Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre le nombre de personnes en emploi et la population totale ; il mesure l'intégration globale sur le marché du travail.
6. Le taux d'activité se définit comme le rapport entre le nombre de personnes en emploi ou à la recherche d'un emploi (population active) et la population totale ; il mesure la participation au marché du travail.
7. Le taux de chômage se définit comme la proportion de la population active qui est sans emploi ou à la recherche d'un emploi à une certaine période donnée.

- la nécessité d'attirer davantage d'immigrants à l'aide de nouvelles stratégies de promotion ciblées ;
- la connaissance des problèmes des nouveaux arrivants à trouver un emploi à la hauteur de leurs acquis, notamment pour ceux dont le niveau de qualification est élevé.

3.34 Même si ce processus de planification triennale montre que le ministère tient compte des différents enjeux (besoins démographiques et économiques, fait français, ouverture sur le monde), la hausse des volumes d'immigration doit également être établie en considérant la capacité d'accueil du Québec.

3.35 À cet égard, le rapport de l'OCDE dont nous avons parlé précédemment est révélateur. Il indique que la détermination de la capacité d'accueil d'un État est complexe et incertaine, en plus de comporter des risques. Des facteurs déterminants doivent être considérés, tels la démographie, la conjoncture économique, les besoins du marché du travail, l'intégration des immigrants en emploi, les délais du processus de sélection et le degré d'acceptation de la population. Toute variation du volume d'immigration doit donc prendre en considération la conciliation de plusieurs variables. Par exemple, fixer un volume trop élevé d'immigrants sans tenir compte de la conjoncture économique risque de nuire à l'intégration en emploi des nouveaux arrivants. Au contraire, établir un volume trop bas par rapport aux besoins de main-d'œuvre pourrait créer, à plus long terme, des tensions sur le marché du travail. En effet, si la population active de l'État diminue en raison notamment du vieillissement démographique et que trop peu d'immigrants sont admis, une pénurie de main-d'œuvre pourrait survenir dans certains secteurs.

3.36 Le ministère précise que la dernière consultation publique a confirmé l'existence d'un consensus en faveur d'une hausse de l'immigration. Selon lui, même si ce processus a fait ressortir des difficultés liées à l'intégration des immigrants, la consultation n'a pas mis en lumière de problème majeur relatif à l'établissement des nouveaux arrivants. Elle a aussi permis de conclure que le Québec peut accueillir plus d'immigrants.

3.37 Nous avons constaté que le processus de planification pluriannuelle a conduit, de 1997 à 2009, à une hausse progressive des volumes d'immigration. Le graphique 1 illustre d'ailleurs ce constat.

3.38 Bien que le ministère et d'autres parties prenantes soient d'avis que le Québec a la capacité d'accueillir les immigrants qu'il sélectionne, d'autres aspects méritent une attention particulière pour bien cerner les limites de la capacité d'accueil du Québec. Les questions suivantes permettent d'examiner ces aspects :

- Les outils de sélection permettent-ils de sélectionner les travailleurs qualifiés qui répondent aux besoins du Québec?
- Les difficultés d'insertion en emploi, notamment celles qui sont liées à la reconnaissance des acquis des travailleurs qualifiés, réduisent-elles les retombées économiques de l'immigration?
- Les travailleurs qualifiés occupent-ils un emploi à la hauteur de leurs compétences?
- Le ministère a-t-il la capacité organisationnelle de traiter les demandes d'immigration avec équité et conformément aux règles établies? Quelles sont ses limites?
- Le programme des travailleurs qualifiés répond-il aux objectifs stratégiques?

3.39 Actuellement, le ministère n'utilise pas d'indicateurs socioéconomiques et n'a pas fixé de cibles pour déterminer la façon dont ces questions et les difficultés qu'elles soulèvent doivent être prises en considération pour établir les volumes d'immigration et s'assurer que le Québec a la capacité réelle d'accueillir et d'intégrer en emploi les nouveaux arrivants.

La capacité réelle d'accueillir et d'intégrer en emploi les nouveaux arrivants n'est pas évaluée.

3.40 Ces questions doivent donc être examinées, par exemple dans le cadre d'une évaluation de programme (nous abordons ce thème plus loin dans le présent rapport). Cela permettrait au ministère d'assurer la cohérence de ses actions relativement à l'évaluation de la capacité du Québec à accueillir les volumes d'immigration établis et à en supporter les hausses progressives, tout en optimisant les retombées de l'immigration sur son développement.

Système de sélection

3.41 Le système de sélection du Québec vise à admettre des résidents permanents. Le programme des travailleurs qualifiés repose sur l'offre des immigrants et sur un système de points. Il n'existe aucune condition préalable au traitement d'une demande d'immigration au Québec. Même si la grille de sélection est le principal moyen utilisé par le ministère, ce dernier a récemment mis en place d'autres mesures pour attirer et retenir des candidats potentiels ; nous en parlerons plus loin.

Grille de sélection des travailleurs qualifiés

3.42 Au Québec, la grille de sélection des travailleurs qualifiés est un instrument qui tient compte de diverses caractéristiques susceptibles d'influencer les chances d'établissement d'un candidat au sein de la société québécoise. Cet outil poursuit plusieurs objectifs, notamment la maximisation des retombées démographiques et économiques de l'immigration et la pérennité du fait français. Le ministère soutient que la grille est universelle et non discriminatoire, et qu'elle permet de sélectionner des immigrants ayant un potentiel socioprofessionnel, ce qui favorise leur intégration au marché du travail.

3.43 La grille de sélection a été révisée en 2006 pour mieux répondre aux objectifs économiques du gouvernement, dont celui d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et la sélection des travailleurs qualifiés. Le ministère a mis à jour la grille en octobre 2009 pour les mêmes raisons.

Grille revisée en 2006 et en 2009 pour une meilleure adéquation entre la sélection et les besoins de main-d'œuvre.

3.44 Le tableau 3 montre les points associés aux différents facteurs et critères utilisés en 2006 et 2009 pour la sélection d'un travailleur qualifié. L'annexe 6 présente plus de détail sur la grille de sélection du travailleur qualifié qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006.

Tableau 3
Facteurs et critères utilisés pour la sélection d'un travailleur qualifié en 2006 et en 2009

Facteur et critère	2006		2009	
	Points maximaux	Poids relatif (en pourcentage)[1]	Points maximaux	Poids relatif (en pourcentage)[1]
1. Formation	29		28	
Niveau de scolarité (éliminatoire[2])	13	19,1	12	19,0
Diplôme du Québec	6		–[3]	
Domaine de formation	12	17,6	16[3]	25,4
Deuxième spécialité	2		–	
2. Expérience	9		8	
3. Âge	18	26,5	16	25,4
4. Connaissances linguistiques	22		22	
Français	16	23,5	16	25,4
Anglais	6		6	
5. Séjour et famille au Québec	9		8	
6. Époux ou conjoint de fait qui accompagne	18		16	
7. Offre d'emploi validée[4]	10		10	
Seuil d'employabilité (éliminatoire[2]) Facteurs 1 à 6 en 2006 Facteurs 1 à 7 en 2009	57		50	
8. Enfants	8		8	
9. Autonomie financière (éliminatoire[2])	1	1,5	1	1,6
10. Adaptabilité	8	11,8	6	9,5
Seuil de passage	68		63	
Points maximaux	132		123	

1. Le poids relatif correspond à l'importance relative du nombre de points alloués à un facteur ou à un critère de la grille de sélection par rapport au seuil de passage. Par exemple, pour un candidat avec conjoint, le poids relatif du critère « niveau de scolarité » en 2009 était de 19 p. cent, c'est-à-dire que ce critère comptait pour 12 points sur 63 points.
2. Si le candidat n'obtient pas les points minimaux requis pour ce facteur ou critère, sa demande d'immigration est automatiquement refusée.
3. Le domaine de formation tient compte des diplômes du Québec ou l'équivalent et des diplômes étrangers.
4. Il doit s'agir d'une offre pour un emploi permanent et à temps plein ; cette offre doit également satisfaire aux conditions prévues dans le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*.

Source : *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers.*

3.45 Le tableau 3 confirme qu'au Québec, certains facteurs et critères tels la formation (niveau de scolarité et domaine de formation), l'âge et la connaissance du français ont un poids relatif important dans l'évaluation de la demande d'un candidat. Ainsi, la grille de sélection du Québec repose davantage sur une évaluation du potentiel socioprofessionnel du candidat que sur des possibilités concrètes d'emploi. Un candidat peut atteindre le seuil d'employabilité de la grille de sélection sans avoir une formation dans un domaine privilégié s'il obtient les points requis pour les autres

La sélection repose davantage sur une évaluation du potentiel socioprofessionnel que sur des possibilités concrètes d'emploi.

facteurs et critères de la grille. Selon les données du ministère, les travailleurs qualifiés que l'on sélectionne à l'aide de cette grille sont jeunes et scolarisés, et ils déclarent en majorité connaître le français.

3.46 Les grilles de sélection que les pays dont l'immigration est importante utilisent pour évaluer les demandes de leurs candidats sont similaires à celle du Québec. Toutefois, les points attribués aux différentes caractéristiques varient d'un pays à l'autre en fonction des objectifs de leur politique d'immigration respective. Par exemple, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni mettent l'accent sur leurs besoins de main-d'œuvre ou sur la probabilité qu'un candidat décroche un emploi dans leur pays. L'Australie examine la demande d'un candidat seulement si sa formation est recherchée ; si c'est le cas, elle attribue à cette caractéristique 67 p. cent de la note de passage. La Nouvelle-Zélande, de son côté, accorde plus de 50 p. cent de la note de passage à un candidat qui a une offre d'emploi. Quant au Royaume-Uni, il alloue 47 p. cent des points à un candidat hautement qualifié en fonction du revenu qu'il gagnait récemment dans son pays d'origine.

Domaine de formation

3.47 Depuis 2006, le ministère évalue le critère « domaine de formation » et lui attribue plus de points dans l'évaluation d'un candidat. Toutefois, malgré les modifications apportées à la grille de sélection, nous avons constaté ce qui suit :

- Entre 2006 et 2008, seulement 9 p. cent des candidats qui ont déposé une demande d'immigration et qui ont été sélectionnés présentaient un profil qui répondait aux exigences dans les domaines de formation privilégiés par le Québec.

Seulement 9 p. cent des candidats ont une formation dans un domaine privilégié par le Québec.

- Même si une plus grande importance est accordée au domaine de formation, la note de passage est surtout obtenue grâce à d'autres caractéristiques (niveau de scolarité, âge et connaissance du français). D'ailleurs, 65 p. cent des travailleurs qualifiés sélectionnés entre 2006 et 2008 n'ont obtenu aucun point pour le domaine de formation lors de l'évaluation de leur demande d'immigration.

3.48 La grille de sélection a été révisée en octobre 2009. Le poids relatif du critère « domaine de formation » pour un candidat diplômé à l'étranger est passé de 17,6 à 25,4 p. cent de la note de passage. Les points accordés pour ce critère sont plus ou moins élevés selon les perspectives d'emplois au Québec dans le domaine de formation du candidat et selon l'endroit où le diplôme a été obtenu (au Québec ou l'équivalent, ou à l'étranger).

3.49 Pour évaluer ce critère, le ministère et ses partenaires[8] ont mis à jour la *Liste des domaines de formation*. Cette liste accorde un nombre de points différent selon les formations. Elle tient compte également des perspectives d'emplois à moyen terme qu'Emploi-Québec a dégagées pour chaque domaine et de certaines contraintes pouvant influer sur l'intégration en emploi selon le secteur. Ces contraintes concernent notamment la disponibilité des formations d'appoint ainsi que les exigences des ordres professionnels et celles relatives aux métiers réglementés. Les domaines de formation ont été classés en cinq sections selon leurs perspectives d'intégration professionnelle.

8. Les partenaires sont le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Emploi-Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, l'Office des professions et certains ordres professionnels.

3.50 Le tableau 4 présente le nombre de points attribués au domaine de formation d'un candidat en fonction des perspectives d'intégration professionnelle.

Tableau 4
Points attribués au domaine de formation en fonction des perspectives d'intégration professionnelle

Perspectives	Nombre de points	Section
Bonnes	16	A
Moyennement bonnes	12	B
Moyennement limitées	6	C
Limitées	2	D
Restreintes	0	E

Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.51 Par exemple, des candidats diplômés à l'étranger en pharmacie, en architecture ou en technique de design industriel n'obtiendraient aucun point pour le critère « domaine de formation », car ces domaines offrent des perspectives d'intégration professionnelle restreintes ou posent des difficultés d'accès à la profession (section E de la liste). Par contre, des candidats diplômés à l'étranger en techniques de laboratoire, en biochimie ou en sciences infirmières obtiendraient 12 points sur un maximum de 16 puisque ces domaines offrent des perspectives d'emplois moyennement bonnes et qu'il est plus facile d'accéder à la profession (section B de la liste).

3.52 Il est à noter qu'en vertu d'une nouvelle disposition du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* qui est entrée en vigueur en 2009, on traite en priorité les demandes d'immigration des travailleurs qualifiés qui possèdent une formation dans un domaine prometteur répondant aux besoins du marché du travail (sections A et B de la liste).

3.53 Nous constatons qu'une importance a été accordée au domaine de formation lors de la mise à jour de la grille de sélection afin de favoriser un meilleur arrimage entre la sélection des candidats et les besoins du marché du travail ; toutefois, les résultats de la sélection depuis 2006 démontrent que la grille de sélection demeure d'une efficacité limitée pour assurer cet arrimage. D'autres moyens de sélection que nous présenterons plus loin sont nécessaires pour attirer des candidats dans des domaines prometteurs afin de mieux répondre aux besoins en matière d'emploi.

Grille de sélection : outil limité pour arrimer la sélection aux besoins du marché du travail.

Intégration en emploi des immigrants

3.54 Plusieurs études font état des problèmes d'intégration vécus par les immigrants qui habitent au Québec depuis les années 1980. Ils sont nombreux à éprouver des difficultés à entrer sur le marché du travail à cause, par exemple, de la réticence des employeurs ou de lacunes linguistiques. D'autres n'arrivent pas à trouver un emploi correspondant à leurs compétences (formation et expérience), en particulier ceux qui sont arrivés plus récemment.

3.55 Certaines données reflètent davantage ces difficultés :

- Le taux d'emploi des immigrants du Québec est plus faible que celui de la population native. Selon Statistique Canada, le taux d'emploi de l'ensemble des immigrants du Québec en 2009 se chiffrait à 53,2 p. cent, alors qu'il était de 60,8 p. cent pour la population native.
- En 2009, le taux de chômage des immigrants du Québec était de 6,1 points de pourcentage plus élevé que celui de la population native et il dépassait celui des immigrants d'autres provinces canadiennes. En effet, il s'élevait à 13,7 p. cent, comparativement à 7,6 p. cent pour la population native et à 10,7 p. cent pour les immigrants de l'Ontario.

3.56 Le tableau 5 présente une comparaison des données récentes concernant les immigrants et la population native du Québec ou d'ailleurs au Canada. Des indicateurs relatifs à l'emploi sont présentés pour le Canada et les trois principales provinces de destination des immigrants.

Tableau 5
Indicateurs relatifs à l'emploi pour le Canada et certaines provinces

Population visée		Indicateur					
		Taux de chômage			Taux d'emploi		
		2007	2008	2009	2007	2008	2009
Canada	Population totale	6,0	6,1	8,3	63,5	63,6	61,7
	Immigrants	7,0	7,1	10,0	58,0	57,7	56,0
	Population native	5,7	5,9	7,8	65,3	65,5	63,4
Québec	Population totale	7,2	7,2	8,5	61,0	60,9	59,7
	Immigrants	10,5	11,1	13,7	55,1	55,3	53,2
	Population native	6,7	6,6	7,6	62,0	61,9	60,8
Ontario	Population totale	6,4	6,5	9,0	63,6	63,6	61,2
	Immigrants	7,4	7,5	10,7	58,1	57,3	55,3
	Population native	5,9	6,1	8,4	66,6	66,9	64,2
Colombie-Britannique	Population totale	4,2	4,6	7,6	63,5	63,5	61,0
	Immigrants	5,1	4,9	7,5	55,6	56,2	55,3
	Population native	3,9	4,5	7,7	67,1	67,1	63,5

Source : Statistique Canada.

3.57 Une étude externe a été réalisée pour le compte du ministère en 2004. Elle visait à évaluer la réussite sur le marché de l'emploi d'une cohorte de 14 000 travailleurs qualifiés admis au Québec de janvier 1997 à juin 2000. D'autres analyses des données de cette étude ont été faites en 2006. Les données indiquaient notamment ce qui suit :

- Le salaire moyen des travailleurs qualifiés de la cohorte était inférieur à celui des personnes natives du Québec.
- Plus de 30 p. cent des travailleurs qualifiés de la cohorte étaient déqualifiés[9].
- L'accès à un emploi qualifié en rapport avec la scolarité était de 50 p. cent après un an et de 68 p. cent après cinq ans.
- La non-reconnaissance de leurs diplômes et des expériences professionnelles qu'ils avaient acquises à l'étranger était une des difficultés évoquées par ces travailleurs qualifiés.

3.58 Le tableau 6 présente le taux d'emploi des diplômés universitaires immigrants selon leur période d'immigration. Ces données confirment que les études universitaires menées à l'étranger ne garantissent pas une intégration en emploi réussie. En effet, parmi les diplômés universitaires, il existe un écart important entre le taux d'emploi de la population active du Québec et celui des immigrants, quelle que soit la période d'immigration. Toutefois, ce taux s'améliore au fur et à mesure que le temps passe depuis l'immigration.

Les études universitaires à l'étranger ne garantissent pas une intégration en emploi réussie.

Tableau 6
Taux d'emploi de la population active du Québec et des immigrants ayant fait des études universitaires selon la période d'immigration*

	Taux d'emploi
Population active du Québec ayant fait des études universitaires	93,0
Total des immigrants admis ayant fait des études universitaires	75,7
Immigrants très récents (établis il y a moins de 5 ans)	59,3
Immigrants récents (établis il y a entre 5 et 10 ans)	79,2
Immigrants de longue date (établis il y a plus de 10 ans)	88,2

* Ces renseignements concernent la population âgée de 25 à 54 ans au Québec en 2007.

Source : Statistique Canada.

3.59 Ce portrait de l'intégration en emploi des immigrants nous indique que la majorité des travailleurs qualifiés admis, bien qu'ils répondent à certains des objectifs de l'Énoncé de politique (par exemple, les besoins démographiques et la connaissance du français), n'ont pas une formation dans un domaine privilégié et risquent d'être confrontés à des difficultés d'intégration en emploi. Des données de 2006 révèlent que le problème de déqualification est fréquent. En effet, 42,1 p. cent des travailleurs immigrants avaient un niveau de scolarité plus élevé que celui normalement exigé pour leur emploi.

9. Un travailleur « déqualifié » est un travailleur, autre qu'un gestionnaire, dont le niveau de scolarité est supérieur à ce qui est normalement exigé pour l'emploi qu'il occupe. Par exemple, une personne titulaire d'un diplôme universitaire dont l'emploi exige habituellement un diplôme collégial est considérée comme déqualifiée.

3.60 Cela nous amène à conclure que sans une modification du système de sélection actuel, qui utilise principalement une grille pour sélectionner les candidats, les immigrants sélectionnés risquent d'être toujours confrontés à des difficultés d'intégration en emploi.

3.61 Ces difficultés ne sont pas sans conséquence pour le Québec : des personnes immigrantes déqualifiées ne peuvent mettre pleinement à contribution leurs compétences sans passer par une réorientation de leur carrière ou une mise à niveau de la formation qu'elles ont acquise à l'étranger. Cette situation ne maximise pas les retombées de l'immigration économique comme le préconise la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Or, une des orientations de cette stratégie mentionne qu'il est nécessaire de trouver un point d'équilibre entre les besoins liés à la conjoncture démographique du Québec et sa capacité à intégrer avec équité les immigrants.

Reconnaissance des acquis

3.62 Selon plusieurs sources, la reconnaissance des acquis est considérée comme un autre facteur[10] pouvant expliquer le problème d'arrimage de l'intégration en emploi des personnes immigrantes et des besoins de main-d'œuvre d'une société d'accueil. L'appréciation des diplômes et des expériences professionnelles d'un candidat n'est pas la même selon qu'ils ont été acquis à l'étranger ou dans le pays d'accueil.

La reconnaissance des acquis explique en partie le problème d'intégration en emploi.

3.63 La reconnaissance des acquis consiste à vérifier si la formation et l'expérience de travail acquises par un immigrant dans son pays d'origine respectent les normes ou pratiques établies par le pays d'accueil.

3.64 Ce sont les établissements d'enseignement, les ordres professionnels, les organismes régissant les métiers réglementés et les employeurs eux-mêmes qui reconnaissent ou non les acquis d'un nouvel arrivant. Selon les exigences des différents ordres professionnels, il peut être nécessaire pour un travailleur qualifié admis de réussir des examens de contrôle de ses connaissances ou des formations d'appoint pour obtenir un permis d'exercice. Par exemple, pour évaluer une candidature, l'Ordre des ingénieurs du Québec tient compte du nombre d'années de scolarité, du contenu et de la qualité des cours suivis, de l'expérience pertinente de travail, de la réussite des examens prescrits et des ententes de réciprocité conclues avec certains pays. Il est à noter que, selon le ministère, plus de 80 p. cent des métiers et professions ne sont pas réglementés au Québec. De ce fait, la reconnaissance des acquis pour ces métiers et professions relève des employeurs au moment de l'embauche des personnes immigrantes.

10. Les autres facteurs reconnus sont, entres autres, le niveau de scolarité, la nature et la durée de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger et au Canada, les différences de qualité de l'éducation avec certains pays, les difficultés linguistiques et la réticence de certains employeurs.

3.57 Une étude externe a été réalisée pour le compte du ministère en 2004. Elle visait à évaluer la réussite sur le marché de l'emploi d'une cohorte de 14 000 travailleurs qualifiés admis au Québec de janvier 1997 à juin 2000. D'autres analyses des données de cette étude ont été faites en 2006. Les données indiquaient notamment ce qui suit :

- Le salaire moyen des travailleurs qualifiés de la cohorte était inférieur à celui des personnes natives du Québec.
- Plus de 30 p. cent des travailleurs qualifiés de la cohorte étaient déqualifiés[9].
- L'accès à un emploi qualifié en rapport avec la scolarité était de 50 p. cent après un an et de 68 p. cent après cinq ans.
- La non-reconnaissance de leurs diplômes et des expériences professionnelles qu'ils avaient acquises à l'étranger était une des difficultés évoquées par ces travailleurs qualifiés.

3.58 Le tableau 6 présente le taux d'emploi des diplômés universitaires immigrants selon leur période d'immigration. Ces données confirment que les études universitaires menées à l'étranger ne garantissent pas une intégration en emploi réussie. En effet, parmi les diplômés universitaires, il existe un écart important entre le taux d'emploi de la population active du Québec et celui des immigrants, quelle que soit la période d'immigration. Toutefois, ce taux s'améliore au fur et à mesure que le temps passe depuis l'immigration.

Les études universitaires à l'étranger ne garantissent pas une intégration en emploi réussie.

Tableau 6
Taux d'emploi de la population active du Québec et des immigrants ayant fait des études universitaires selon la période d'immigration*

	Taux d'emploi
Population active du Québec ayant fait des études universitaires	93,0
Total des immigrants admis ayant fait des études universitaires	75,7
Immigrants très récents (établis il y a moins de 5 ans)	59,3
Immigrants récents (établis il y a entre 5 et 10 ans)	79,2
Immigrants de longue date (établis il y a plus de 10 ans)	88,2

* Ces renseignements concernent la population âgée de 25 à 54 ans au Québec en 2007.

Source : Statistique Canada.

3.59 Ce portrait de l'intégration en emploi des immigrants nous indique que la majorité des travailleurs qualifiés admis, bien qu'ils répondent à certains des objectifs de l'Énoncé de politique (par exemple, les besoins démographiques et la connaissance du français), n'ont pas une formation dans un domaine privilégié et risquent d'être confrontés à des difficultés d'intégration en emploi. Des données de 2006 révèlent que le problème de déqualification est fréquent. En effet, 42,1 p. cent des travailleurs immigrants avaient un niveau de scolarité plus élevé que celui normalement exigé pour leur emploi.

9. Un travailleur « déqualifié » est un travailleur, autre qu'un gestionnaire, dont le niveau de scolarité est supérieur à ce qui est normalement exigé pour l'emploi qu'il occupe. Par exemple, une personne titulaire d'un diplôme universitaire dont l'emploi exige habituellement un diplôme collégial est considérée comme déqualifiée.

3.60 Cela nous amène à conclure que sans une modification du système de sélection actuel, qui utilise principalement une grille pour sélectionner les candidats, les immigrants sélectionnés risquent d'être toujours confrontés à des difficultés d'intégration en emploi.

3.61 Ces difficultés ne sont pas sans conséquence pour le Québec : des personnes immigrantes déqualifiées ne peuvent mettre pleinement à contribution leurs compétences sans passer par une réorientation de leur carrière ou une mise à niveau de la formation qu'elles ont acquise à l'étranger. Cette situation ne maximise pas les retombées de l'immigration économique comme le préconise la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. Or, une des orientations de cette stratégie mentionne qu'il est nécessaire de trouver un point d'équilibre entre les besoins liés à la conjoncture démographique du Québec et sa capacité à intégrer avec équité les immigrants.

Reconnaissance des acquis

3.62 Selon plusieurs sources, la reconnaissance des acquis est considérée comme un autre facteur[10] pouvant expliquer le problème d'arrimage de l'intégration en emploi des personnes immigrantes et des besoins de main-d'œuvre d'une société d'accueil. L'appréciation des diplômes et des expériences professionnelles d'un candidat n'est pas la même selon qu'ils ont été acquis à l'étranger ou dans le pays d'accueil.

La reconnaissance des acquis explique en partie le problème d'intégration en emploi.

3.63 La reconnaissance des acquis consiste à vérifier si la formation et l'expérience de travail acquises par un immigrant dans son pays d'origine respectent les normes ou pratiques établies par le pays d'accueil.

3.64 Ce sont les établissements d'enseignement, les ordres professionnels, les organismes régissant les métiers réglementés et les employeurs eux-mêmes qui reconnaissent ou non les acquis d'un nouvel arrivant. Selon les exigences des différents ordres professionnels, il peut être nécessaire pour un travailleur qualifié admis de réussir des examens de contrôle de ses connaissances ou des formations d'appoint pour obtenir un permis d'exercice. Par exemple, pour évaluer une candidature, l'Ordre des ingénieurs du Québec tient compte du nombre d'années de scolarité, du contenu et de la qualité des cours suivis, de l'expérience pertinente de travail, de la réussite des examens prescrits et des ententes de réciprocité conclues avec certains pays. Il est à noter que, selon le ministère, plus de 80 p. cent des métiers et professions ne sont pas réglementés au Québec. De ce fait, la reconnaissance des acquis pour ces métiers et professions relève des employeurs au moment de l'embauche des personnes immigrantes.

10. Les autres facteurs reconnus sont, entres autres, le niveau de scolarité, la nature et la durée de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger et au Canada, les différences de qualité de l'éducation avec certains pays, les difficultés linguistiques et la réticence de certains employeurs.

3.65 Le ministère a constaté que la reconnaissance des acquis occasionne des problèmes d'intégration en emploi aux nouveaux arrivants. Il a donc pris des mesures pour informer les travailleurs qualifiés des contraintes qui y sont liées. Il les informe tout au long du processus de sélection et les avise qu'ils ne seront pas nécessairement en mesure d'occuper, dès leur arrivée, un emploi dans leur domaine. Ainsi, les candidats dont la profession ou le métier est réglementé au Québec doivent déclarer par écrit qu'ils connaissent les démarches à faire pour obtenir le droit de pratique. Le ministère accompagne également des travailleurs qualifiés admis dans leur démarche auprès des ordres professionnels et des employeurs. De plus, le ministère et ses partenaires ont conçu des outils pour soutenir les ordres professionnels et les employeurs dans leur évaluation des acquis des immigrants.

3.66 Précisons que même si l'on accorde des points au niveau de scolarité, aux domaines de formation offrant de bonnes perspectives d'emplois et à l'expérience professionnelle lors de l'évaluation de la demande d'immigration d'un travailleur qualifié, cette évaluation n'est pas une reconnaissance des acquis et ne peut en tenir lieu. La formation et l'expérience professionnelle d'un candidat sont généralement reconnues une fois qu'il est admis sur le territoire québécois. Ainsi, les points accordés dans la grille de sélection pour ces caractéristiques servent à évaluer les perspectives professionnelles du candidat et non à reconnaître ses acquis.

3.67 En outre, la grille de sélection attribue un nombre équivalent de points aux candidats dans un même domaine de formation, peu importe l'origine de leurs diplômes (à l'exception des diplômes obtenus au Québec ou l'équivalent depuis octobre 2009). À cet égard, le ministère nous a mentionné qu'à cause de différences importantes entre les systèmes d'éducation du Québec et de ceux de pays étrangers, les travailleurs qualifiés doivent consacrer des efforts variables après leur admission pour faire reconnaître leurs acquis.

3.68 Ainsi, le système de sélection québécois ne permet pas d'assurer l'arrimage des acquis d'un candidat au marché du travail avant l'admission de celui-ci, puisqu'en général, la reconnaissance des acquis se fait après l'établissement. Par conséquent, il y a un risque que les personnes immigrantes, voyant les efforts à consacrer pour faire reconnaître leurs acquis, choisissent un emploi dans un domaine différent de celui de leur formation.

3.69 Les problèmes d'intégration en emploi des immigrants, notamment la reconnaissance de leurs acquis, ne sont pas propres au Québec. Aussi, certains pays ont fixé des conditions préalables au traitement d'une demande d'immigration pour les candidats de la catégorie des travailleurs qualifiés.

3.70 Par exemple, l'Australie a modifié son système de sélection pour évaluer les travailleurs qualifiés en fonction de leur employabilité sur le marché du travail australien. Ainsi, plutôt que de chercher comme au Québec à apprécier le potentiel d'intégration des candidats d'après des compétences générales, elle évalue les compétences des candidats selon les besoins du pays en matière d'emploi. La candidature d'un travailleur qualifié n'est recevable que si sa profession se trouve sur la liste des professions privilégiées. De plus, pour déposer une demande, les candidats doivent fournir une attestation de leurs diplômes et de leur expérience professionnelle, et réussir un test linguistique officiel. Dix ans après la réforme, les résultats obtenus ont permis d'améliorer la performance du pays au regard de l'intégration de ses immigrants économiques. Ainsi, le taux d'emploi des immigrants a augmenté et les délais de traitement des demandes sont plus courts.

La méthode de sélection de certains pays diffère parfois de celle du Québec.

3.71 Le gouvernement fédéral canadien a récemment pris le même virage. Depuis février 2008, des critères de recevabilité sont en place pour les demandes d'immigration de travailleurs qualifiés. Entre autres choses, leur domaine de formation doit figurer sur la liste des formations privilégiées pour que la demande soit recevable. Ces préalables ont été instaurés pour réduire le nombre de nouvelles demandes et les demandes en attente de traitement dans le Programme des travailleurs qualifiés, et pour mieux harmoniser la sélection aux besoins du marché du travail. À l'instar de l'Australie, posséder une formation dans un secteur où l'on recherche des travailleurs est maintenant une condition préalable au dépôt d'une demande.

3.72 Malgré les données qui montrent les problèmes d'intégration en emploi et de déqualification des personnes immigrantes que le ministère sélectionne, nous avons constaté qu'il n'a pas évalué sa grille de sélection ni les conditions préalables au traitement d'une demande d'un travailleur qualifié, notamment par rapport aux pratiques de certains pays industrialisés en matière d'immigration.

Pas d'évaluation de la grille ni des conditions de sélection, notamment par rapport aux pratiques étrangères.

Perspectives pour les immigrants

3.73 Nous avons examiné les résultats d'une enquête longitudinale[11] réalisée par Statistique Canada de 2001 à 2005 auprès de 7 700 immigrants du Canada. Cette enquête avait pour objet d'évaluer le degré d'adaptation des nouveaux arrivants à la vie canadienne. Elle a permis de recueillir les perceptions de chaque personne à 3 reprises durant la période de l'étude, soit 6 mois, 2 ans et 4 ans après leur arrivée au pays.

3.74 Les résultats révèlent que dans l'ensemble, les nouveaux immigrants ont une opinion très positive de l'environnement social et politique canadien. Toutefois, ils évaluent moins favorablement leurs expériences sur le marché de l'emploi. Ainsi, la difficulté à trouver un travail approprié est le problème qu'ils vivent le plus souvent. Le point de vue des immigrants à ce sujet témoigne, comme plusieurs recherches économiques, du caractère multidimensionnel du problème, par exemple la non-reconnaissance des acquis, une maîtrise insuffisante de la langue et le manque d'expérience de travail au Canada. En dépit de ces difficultés, les répondants affirment, après quatre ans au Canada, que leur décision d'immigrer était la bonne. La plupart déclarent que si c'était à refaire, ils prendraient la même décision. De plus, environ les deux tiers estiment que leurs attentes quant à la vie au Canada ont été dépassées ou satisfaites, ou encore que leur situation s'est améliorée.

3.75 Nous avons formé un groupe de discussion pour obtenir les commentaires d'immigrants travailleurs qualifiés qui vivent des problèmes d'intégration au marché du travail. Généralement, ces immigrants avaient obtenu un diplôme universitaire à l'étranger et avaient été admis depuis moins de deux ans au Québec. La plupart étaient déqualifiés : ils occupaient un emploi au Québec dont les exigences étaient inférieures à leurs compétences.

11. Les résultats de l'enquête sont présentés dans le document *Perspectives des immigrants sur leurs quatre premières années au Canada : faits saillants des trois vagues de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada* publié en 2007.

3.76 Les participants ont déclaré avoir vécu des difficultés similaires à celles qu'ont mentionnées les immigrants sondés dans le cadre de l'enquête de Statistique Canada. Des participants ont admis que le ministère les a informés des difficultés à surmonter pour se trouver un emploi avant leur arrivée au Québec. Un d'entre eux n'a toutefois pas considéré cette mise en garde puisque, selon ses propos, « lorsqu'on vient d'un pays qui a des difficultés, ce genre d'obstacles ne fait pas peur ». Un des immigrants a mentionné que le résultat qu'il a obtenu lors de la sélection l'a induit en erreur en lui donnant l'impression qu'il avait le profil désiré et qu'il pourrait trouver un emploi facilement.

Autres moyens de sélection

3.77 Rappelons qu'actuellement, la grille de sélection demeure le principal moyen que le ministère utilise pour atteindre son objectif de mieux répondre, par la sélection des travailleurs qualifiés, aux besoins de main-d'œuvre du Québec.

3.78 Selon le rapport de l'OCDE, le contexte actuel incite les États dont le processus de sélection est basé sur un système de points à utiliser d'autres moyens pour attirer des candidats potentiels et favoriser leur intégration, notamment leur accès au marché du travail.

3.79 Par exemple, certains pays misent sur une plus grande responsabilisation des employeurs en ce qui concerne la recherche de candidats répondant à leurs besoins de main-d'œuvre. D'autres élaborent et mettent en œuvre des stratégies de promotion ciblées pour attirer les candidats. Enfin, certains simplifient les procédures d'immigration pour faciliter l'établissement des immigrants qui ont un statut temporaire (étudiants étrangers et travailleurs).

3.80 Nous avons constaté que le ministère a entrepris des actions en ce sens au cours de l'exercice 2008-2009 dans le cadre du plan *Pour enrichir le Québec – Intégrer mieux*. Voici quelques exemples de ces actions :

Le ministère a entrepris d'utiliser d'autres moyens pour attirer des candidats potentiels.

- Élaboration d'une stratégie de promotion et de prospection 2008-2010 et préparation d'un plan d'action pour 2009 et 2010 comportant des actions à réaliser et des indicateurs pour les évaluer. La majorité des bureaux d'immigration du Québec ont aussi produit un plan d'action 2009-2010 lié à la promotion et aux orientations ministérielles. Ces outils ont notamment pour objet de positionner le Québec à l'étranger en fonction des clientèles ciblées au moyen d'outils attractifs, d'assurer une meilleure coordination des activités de promotion et des messages véhiculés et de déterminer les territoires les plus prometteurs pour le recrutement de candidats en particulier.
- Mise en place du nouveau Programme de l'expérience québécoise, qui facilite les procédures de délivrance d'un certificat de sélection du Québec aux immigrants temporaires (étudiants étrangers et travailleurs) et qui leur permet, par conséquent, d'obtenir la résidence permanente d'une façon plus simple et plus rapide. Soulignons qu'à l'automne 2008, le gouvernement fédéral a lancé un programme similaire qui s'adresse à la même clientèle, mais dont l'application se limite aux autres provinces canadiennes.

3.81 Nous avons recommandé au ministère :

- **de poursuivre l'amélioration de son système de sélection des travailleurs qualifiés, notamment en l'évaluant par rapport aux pratiques étrangères, afin qu'il réponde à son objectif d'assurer une meilleure adéquation avec les besoins de main-d'œuvre du Québec ;**
- **de se doter d'indicateurs de performance et de cibles relativement à la sélection des travailleurs qualifiés.**

Gestion des demandes d'immigration

3.82 Les candidats qui souhaitent immigrer au Québec sur une base permanente sont tenus de déposer leur demande de certificat de sélection dans un bureau d'immigration du Québec ou au Service Amérique du Nord et Maghreb. L'annexe 7 présente les étapes du traitement de la demande d'immigration d'un travailleur qualifié au Québec.

3.83 Un agent ou un technicien reçoit la demande, encaisse les frais et ouvre le dossier. Ensuite, un technicien réalise un examen préliminaire de la demande et formule une recommandation au conseiller à l'immigration. Ce dernier peut accepter immédiatement la demande (sélection sur dossier) ou faire une entrevue avec le candidat, refuser la demande[12] ou la rejeter[13]. Un intermédiaire en immigration (avocat ou consultant externe) peut accompagner le candidat dans sa démarche.

3.84 Lorsque le candidat a obtenu son visa du gouvernement fédéral, il peut immigrer au Québec et avoir accès aux mêmes services que les Québécois. Certains services deviennent disponibles après un délai ; par exemple, l'immigrant peut recevoir des prestations d'aide sociale et bénéficier de l'assurance maladie seulement trois mois après son admission sur le territoire. Le candidat peut aussi décider d'immigrer dans une autre province que celle qu'il avait choisie au départ ; dans un tel cas, d'autres délais sont applicables selon les services.

3.85 Le tableau 7 présente en détail les principales étapes de traitement d'une demande de certificat de sélection.

12. Le conseiller à l'immigration refuse une demande lorsque le candidat ne satisfait pas aux exigences réglementaires.
13. Le conseiller à l'immigration rejette une demande lorsque, après vérification, il appert que les informations ou les documents sont faux ou trompeurs.

Tableau 7
Principales étapes de traitement d'une demande de certificat de sélection du Québec

Examen préliminaire

- On s'assure d'abord qu'aucune demande du candidat n'a été rejetée au cours des cinq dernières années à cause de faux documents ou de fausses déclarations.
- Les frais exigés sont perçus.
- On procède à l'attribution préliminaire des points en fonction de la grille de sélection (voir annexe 6), du *Guide des procédures d'immigration* et des renseignements et documents contenus dans la demande.
- Un agent ou un technicien ouvre la fiche informatique d'évaluation du candidat et un technicien inscrit les points préliminaires obtenus pour les facteurs et critères de la grille de sélection.
- Un technicien formule une recommandation au conseiller à l'immigration (sélection sur dossier ou entrevue de sélection, refus ou rejet).

Sélection

- Le conseiller à l'immigration accepte ou rejette la recommandation du technicien.
- Dans le cas d'une sélection sur dossier, le conseiller apprécie à nouveau l'ensemble des facteurs et critères de la grille. Si le candidat obtient la note de passage, le conseiller délivre le certificat de sélection.
- La sélection sur dossier doit être privilégiée si les deux conditions suivantes sont remplies :
  - Le candidat obtient la note de passage en sélection dès l'étape de l'examen préliminaire, et ce, sans avoir besoin des points liés au facteur « adaptabilité ».
  - Le dossier est complet et ne nécessite aucune vérification supplémentaire. Les documents joints à la demande sont des copies certifiées conformes aux originaux et permettent d'attester la véracité des renseignements.
- Lorsque le conseiller à l'immigration juge que le contenu du dossier n'est pas suffisant pour évaluer un ou plusieurs facteurs et critères, il fait une entrevue de sélection avec le candidat sur le territoire de ce dernier. Il peut ainsi examiner les documents originaux et questionner le candidat pour s'assurer de la véracité des renseignements et de l'authenticité des documents. Il est alors en mesure d'apprécier l'ensemble des facteurs et critères de la grille de sélection. Il peut évaluer plus particulièrement :
  - les connaissances linguistiques : en l'absence de tests d'évaluation administrés par un organisme reconnu ou d'autres évidences (le français est la langue maternelle ou de travail du candidat, ou encore il a obtenu des diplômes dans cette langue), le conseiller évalue en entrevue le degré de compréhension et les aptitudes en expression orale du candidat. Le *Guide des procédures d'immigration* indique les points à allouer selon le niveau de compétence ;
  - le facteur « adaptabilité » : le conseiller évalue la capacité d'adaptabilité du candidat sur la base de sa connaissance du Québec, des démarches qu'il a effectuées pour faciliter son intégration et de ses qualités personnelles à cet égard.
- Le conseiller complète la fiche informatique d'évaluation du candidat. Il y inscrit les points définitifs alloués pour chacun des facteurs et des critères de la grille. Il délivre le certificat de sélection s'il y a lieu.
- Pour les demandes refusées, le conseiller à l'immigration consigne la décision de refus dans le système et remet au candidat une lettre explicative accompagnée de la fiche informatique d'évaluation. Pour les demandes acceptées, il peut spécifier verbalement au candidat le nombre de points qu'il a obtenus.
- Les candidats dont la demande est refusée ou rejetée peuvent demander une révision administrative.

Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.86 Le tableau 8 présente des résultats liés au processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés de 2005 à 2009.

Tableau 8
Résultats liés au processus de sélection de 2005 à 2009

Résultats	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses du secteur Immigration (en milliers de dollars)*	**35 123**	**35 335**	**36 944**	**40 058**	**43 855**
Sous-catégorie d'immigration des travailleurs qualifiés au 31 décembre					
Cibles minimales concernant le nombre de certificats de sélection à délivrer	29 000	32 500	34 000	36 500	43 000
Certificats de sélection délivrés	30 326	32 520	35 472	37 168	39 777
Demandes reçues**	22 391	22 545	21 988	25 760	31 197
Demandes traitées**	20 195	21 430	22 946	23 474	26 298
Demandes acceptées**	15 761	17 197	18 571	19 764	21 558
En sélection sur dossier	2 653	2 821	3 425	4 540	6 216
En entrevue	13 108	14 376	15 146	15 224	15 342
Taux d'acceptation	78 %	80 %	81 %	84 %	82 %
Délai de traitement (en mois)***	De 3 à 33	De 3 à 30	De 1 à 32	De 1 à 26	De 2 à 32

* Le ministère compte les trois secteurs suivants : Immigration, Francisation et Intégration. Les données du secteur Immigration incluent celles qui sont liées à la sélection des immigrants. Elles comprennent aussi les dépenses du ministère des Relations internationales pour les activités d'immigration réalisées à l'extérieur du Québec. Pour chaque année présentée, les données sont celles du 31 mars de l'année suivante. Les données de 2009 représentent des prévisions.

** Les demandes peuvent donner lieu à la délivrance de plus d'un certificat de sélection (demandeur principal et personne à sa charge qui l'accompagne).

*** Le délai varie selon les territoires.

Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.87 Ces résultats nous permettent de faire les constats suivants :

- Les dépenses du secteur Immigration ont augmenté de 25 p. cent entre 2005 et 2009.
- Pour la même période, la hausse des demandes traitées a atteint 30 p. cent.
- Entre 2008 et 2009, la hausse de la cible concernant les certificats de sélection à délivrer (18 p. cent) est plus importante que l'augmentation moyenne des deux années précédentes (6 p. cent). Entre 2005 et 2009, la cible minimale a augmenté de 14 000, soit de 48,3 p. cent.
- Malgré la hausse, au cours des dernières années, des cibles concernant les certificats de sélection à délivrer, le ministère a réussi à traiter assez de demandes pour atteindre ces cibles, sauf en 2009.

Depuis 2005, le ministère a réussi à délivrer les certificats de sélection prévus, sauf en 2009.

- Le nombre de demandes reçues a été stable de 2005 à 2007 ; par contre, il a augmenté de 42 p. cent entre 2007 et 2009.

Tableau 7
Principales étapes de traitement d'une demande de certificat de sélection du Québec

Examen préliminaire

- On s'assure d'abord qu'aucune demande du candidat n'a été rejetée au cours des cinq dernières années à cause de faux documents ou de fausses déclarations.
- Les frais exigés sont perçus.
- On procède à l'attribution préliminaire des points en fonction de la grille de sélection (voir annexe 6), du *Guide des procédures d'immigration* et des renseignements et documents contenus dans la demande.
- Un agent ou un technicien ouvre la fiche informatique d'évaluation du candidat et un technicien inscrit les points préliminaires obtenus pour les facteurs et critères de la grille de sélection.
- Un technicien formule une recommandation au conseiller à l'immigration (sélection sur dossier ou entrevue de sélection, refus ou rejet).

Sélection

- Le conseiller à l'immigration accepte ou rejette la recommandation du technicien.
- Dans le cas d'une sélection sur dossier, le conseiller apprécie à nouveau l'ensemble des facteurs et critères de la grille. Si le candidat obtient la note de passage, le conseiller délivre le certificat de sélection.
- La sélection sur dossier doit être privilégiée si les deux conditions suivantes sont remplies :
  - Le candidat obtient la note de passage en sélection dès l'étape de l'examen préliminaire, et ce, sans avoir besoin des points liés au facteur « adaptabilité ».
  - Le dossier est complet et ne nécessite aucune vérification supplémentaire. Les documents joints à la demande sont des copies certifiées conformes aux originaux et permettent d'attester la véracité des renseignements.
- Lorsque le conseiller à l'immigration juge que le contenu du dossier n'est pas suffisant pour évaluer un ou plusieurs facteurs et critères, il fait une entrevue de sélection avec le candidat sur le territoire de ce dernier. Il peut ainsi examiner les documents originaux et questionner le candidat pour s'assurer de la véracité des renseignements et de l'authenticité des documents. Il est alors en mesure d'apprécier l'ensemble des facteurs et critères de la grille de sélection. Il peut évaluer plus particulièrement :
  - les connaissances linguistiques : en l'absence de tests d'évaluation administrés par un organisme reconnu ou d'autres évidences (le français est la langue maternelle ou de travail du candidat, ou encore il a obtenu des diplômes dans cette langue), le conseiller évalue en entrevue le degré de compréhension et les aptitudes en expression orale du candidat. Le *Guide des procédures d'immigration* indique les points à allouer selon le niveau de compétence ;
  - le facteur « adaptabilité » : le conseiller évalue la capacité d'adaptabilité du candidat sur la base de sa connaissance du Québec, des démarches qu'il a effectuées pour faciliter son intégration et de ses qualités personnelles à cet égard.
- Le conseiller complète la fiche informatique d'évaluation du candidat. Il y inscrit les points définitifs alloués pour chacun des facteurs et des critères de la grille. Il délivre le certificat de sélection s'il y a lieu.
- Pour les demandes refusées, le conseiller à l'immigration consigne la décision de refus dans le système et remet au candidat une lettre explicative accompagnée de la fiche informatique d'évaluation. Pour les demandes acceptées, il peut spécifier verbalement au candidat le nombre de points qu'il a obtenus.
- Les candidats dont la demande est refusée ou rejetée peuvent demander une révision administrative.

Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.86 Le tableau 8 présente des résultats liés au processus de sélection des immigrants travailleurs qualifiés de 2005 à 2009.

Tableau 8
Résultats liés au processus de sélection de 2005 à 2009

Résultats	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses du secteur Immigration (en milliers de dollars)*	**35 123**	**35 335**	**36 944**	**40 058**	**43 855**
Sous-catégorie d'immigration des travailleurs qualifiés au 31 décembre					
Cibles minimales concernant le nombre de certificats de sélection à délivrer	29 000	32 500	34 000	36 500	43 000
Certificats de sélection délivrés	30 326	32 520	35 472	37 168	39 777
Demandes reçues**	22 391	22 545	21 988	25 760	31 197
Demandes traitées**	20 195	21 430	22 946	23 474	26 298
Demandes acceptées**	15 761	17 197	18 571	19 764	21 558
En sélection sur dossier	2 653	2 821	3 425	4 540	6 216
En entrevue	13 108	14 376	15 146	15 224	15 342
Taux d'acceptation	78 %	80 %	81 %	84 %	82 %
Délai de traitement (en mois)***	De 3 à 33	De 3 à 30	De 1 à 32	De 1 à 26	De 2 à 32

* Le ministère compte les trois secteurs suivants : Immigration, Francisation et Intégration. Les données du secteur Immigration incluent celles qui sont liées à la sélection des immigrants. Elles comprennent aussi les dépenses du ministère des Relations internationales pour les activités d'immigration réalisées à l'extérieur du Québec. Pour chaque année présentée, les données sont celles du 31 mars de l'année suivante. Les données de 2009 représentent des prévisions.

** Les demandes peuvent donner lieu à la délivrance de plus d'un certificat de sélection (demandeur principal et personne à sa charge qui l'accompagne).

*** Le délai varie selon les territoires.

Source : ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.

3.87 Ces résultats nous permettent de faire les constats suivants :

- Les dépenses du secteur Immigration ont augmenté de 25 p. cent entre 2005 et 2009.
- Pour la même période, la hausse des demandes traitées a atteint 30 p. cent.
- Entre 2008 et 2009, la hausse de la cible concernant les certificats de sélection à délivrer (18 p. cent) est plus importante que l'augmentation moyenne des deux années précédentes (6 p. cent). Entre 2005 et 2009, la cible minimale a augmenté de 14 000, soit de 48,3 p. cent.
- Malgré la hausse, au cours des dernières années, des cibles concernant les certificats de sélection à délivrer, le ministère a réussi à traiter assez de demandes pour atteindre ces cibles, sauf en 2009.

Depuis 2005, le ministère a réussi à délivrer les certificats de sélection prévus, sauf en 2009.

- Le nombre de demandes reçues a été stable de 2005 à 2007 ; par contre, il a augmenté de 42 p. cent entre 2007 et 2009.

- Le nombre de demandes reçues est plus élevé que le nombre de demandes traitées, à l'exception de l'année 2007. Notons que le nombre de demandes en attente de traitement (28 335 en 2009) est stable et que 45 p. cent de ces demandes proviennent d'un seul territoire de sélection sur 9, le Maghreb[14].
- De 2005 à 2009, la proportion des demandes acceptées en sélection sur dossier est passée de 17 à 29 p. cent. Selon le ministère, ce changement dans le mode de traitement des demandes accélère le processus de sélection, génère des économies et explique sa capacité à traiter le plus grand volume de demandes et à atteindre les cibles malgré la hausse.
- Pour la même période, le taux d'acceptation moyen des demandes est passé de 78 à 82 p. cent.
- En 2009, le délai de traitement de la demande d'un travailleur qualifié a varié de 2 à 12 mois pour l'ensemble des territoires, à l'exception du Maghreb, où il a atteint 32 mois.

3.88 Le volume de demandes traitées de 2006 à 2008 est indiqué dans le tableau 9. Il est réparti selon les points obtenus dans la grille de sélection de 2006 par rapport au seuil de passage en sélection. Nous constatons que chaque point compte ; en effet, une proportion importante des demandes traitées, soit 41 p. cent, ont obtenu une note égale ou de un à trois points supérieure au seuil de passage.

Grille de sélection : chaque point alloué est important pour obtenir le seuil de passage.

Tableau 9
Distribution du volume de demandes traitées de 2006 à 2008 par rapport au seuil de passage*

État de la demande	Écart	Demandes traitées (en pourcentage)
Refusée	6 points et plus sous la note de passage	20,9
	De 1 à 5 points sous la note de passage	4,2
Acceptée	Note de passage	16,0
	1 point au-dessus de la note de passage	10,1
	2 points au-dessus de la note de passage	7,8
	3 points au-dessus de la note de passage	7,1
	4 points et plus au-dessus de la note de passage	33,9
		100,0

* Ces données concernent les demandes évaluées avec la grille de sélection d'octobre 2006.

Traitement des demandes de certificats de sélection

3.89 Entre le 1er janvier 2007 et le 28 février 2009, le ministère a traité 48 836[15] demandes de certificats de sélection d'immigrants appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés.

14. Ce territoire comprend l'Algérie, la Lybie, le Maroc, la Mauritanie, le Sahara occidental et la Tunisie.
15. Ce nombre comprend les demandes évaluées avec les deux grilles de sélection qui étaient utilisées au cours de la période vérifiée, soit celles de mars 2003 et d'octobre 2006.

3.90 Nous voulions nous assurer que les dossiers de sélection soutenaient la décision du conseiller à l'immigration (accepter ou refuser de délivrer un certificat de sélection ou encore rejeter la demande).

3.91 Pour ce faire, nous avons sélectionné au hasard 91 dossiers (36 qui ont fait l'objet d'une sélection sur dossier et 55 qui ont nécessité une entrevue) parmi l'ensemble des demandes traitées au Bureau d'immigration du Québec à Paris et au Service Amérique du Nord et Maghreb situé à Montréal. Ces dossiers incluent 78 demandes acceptées, 12 demandes refusées et une demande rejetée.

3.92 Cet échantillon représentatif nous permet d'extrapoler, à partir de nos résultats, le pourcentage de dossiers problématiques pour les territoires visés. Nous avons établi notre intervalle de confiance à 90 p. cent. De plus, nous avons eu recours à un spécialiste en échantillonnage pour confirmer l'interprétation de nos résultats.

3.93 Plus précisément, nous avons vérifié si les points attribués aux différents facteurs et critères de la grille de sélection :

- correspondaient aux dispositions des règlements et aux instructions du guide des procédures ;
- étaient justifiés par des documents officiels ou par des commentaires du conseiller à l'immigration.

3.94 Le tableau 10 indique la distribution des demandes de certificats de sélection pour les travailleurs qualifiés qui ont été traitées, selon le territoire et la composition de notre échantillon. Il est à noter que les demandes traitées provenant du Bureau d'immigration du Québec à Paris et du Service Amérique du Nord et Maghreb situé à Montréal représentent 60,5 p. cent des demandes totales.

Tableau 10
Demandes de certificats de sélection pour les travailleurs qualifiés qui ont été traitées entre le 1er janvier 2007 et le 28 février 2009

Territoire	Population		Échantillon
	Nombre	Pourcentage	Nombre
Amérique du Nord	7 718	15,8	20
Maghreb	7 418	15,2	22
Paris	14 430	29,5	49
Sous-total	**29 566**	**60,5**	**91**
Bruxelles	658	1,4	
Vienne	5 434	11,1	
Damas	4 863	10,0	
Hong Kong	1 777	3,7	
Mexico	5 202	10,7	
Sao Paolo	1 336	2,7	
Total	**48 836**	**100,0**	**91**

3.95 Nos travaux ont révélé que 48 p. cent des dossiers vérifiés (44 dossiers sur 91) comportaient au moins une lacune significative. Dans ces cas, le ministère a délivré des certificats de sélection pour 38 dossiers et a refusé 6 demandes, sans que les dossiers respectent la réglementation ou les instructions du *Guide des procédures d'immigration*, ou encore sans que des documents ou des commentaires des conseillers à l'immigration soutiennent cette décision. Notons que 68 p. cent des dossiers problématiques ont donné lieu à une entrevue de sélection et que 32 p. cent ont fait l'objet d'une sélection sur dossier.

Dossiers vérifiés : 48 p. cent comportaient au moins une lacune significative.

3.96 En utilisant les résultats de l'échantillon, nous avons estimé, par extrapolation, le pourcentage de dossiers problématiques dans la population visée (les demandes traitées par le Bureau d'immigration du Québec à Paris et le Service Amérique du Nord et Maghreb situé à Montréal). Ainsi, nous sommes certains à 90 p. cent qu'entre 40 et 57 p. cent des dossiers, soit entre 11 826 et 16 853 dossiers de ces territoires, comportaient au moins une lacune parmi les deux types de lacunes relevées. Le tableau 11 précise les dossiers présentant ces lacunes.

Tableau 11
Sélection des travailleurs qualifiés : nombre de dossiers par type de lacune

Type de lacune	Dossiers de l'échantillon présentant la lacune		Dossiers de la population totale présentant la lacune			
			Limite inférieure		Limite supérieure	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Dossiers ayant au moins une lacune	**44**	**48**	**11 826**	**40**	**16 853**	**57**
Erreur dans l'attribution des points	18	20	4 139	14	8 278	28
Absence d'information pour justifier l'attribution des points	35	38	8 870	30	13 896	47

Erreur dans l'attribution des points

3.97 Le conseiller à l'immigration se sert des règlements et du guide des procédures pour attribuer des points aux différents facteurs et critères de la grille de sélection. Dans 18 dossiers, nous avons noté que les points alloués n'étaient pas conformes aux règlements ou au guide. Ces dossiers contenaient 20 erreurs dans l'attribution des points :

Attribution des points : 18 dossiers contenaient des erreurs.

- Les points attribués pour le fait d'avoir de la famille au Québec ou un lien avec un résident du Québec ont été mal évalués. Par exemple, des points ont été accordés pour le mari de la sœur du candidat, alors que le guide des procédures n'alloue pas de point pour ce lien de parenté (deux cas).
- La durée de l'expérience professionnelle a été mal calculée et, par conséquent, une erreur s'est produite dans les points attribués (quatre cas).
- Des points accordés pour les connaissances du français et de l'anglais ne concordent pas avec les commentaires inscrits dans la fiche du candidat. À titre d'exemple, le conseiller a inscrit que le niveau de connaissances était intermédiaire, mais il a attribué les points correspondant à un niveau avancé (six cas).

- Une erreur s'est produite dans l'attribution des points pour le niveau de scolarité (un cas).
- Des points ont été accordés pour l'adaptabilité au moment de la sélection sur dossier, alors que seuls les candidats rencontrés en entrevue peuvent obtenir des points pour ce facteur. Dans ces cas, le facteur a été évalué par téléphone, ce qui n'est pas conforme au guide des procédures (trois cas).
- Des points ont été alloués pour la capacité d'autonomie financière, alors que le candidat ne s'est pas engagé, comme il était exigé :
  - à subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille pour une durée de trois mois ;
  - à rembourser au gouvernement du Québec toute somme que ce dernier pourrait lui accorder à titre de prestations d'aide financière de dernier recours durant cette même période.

  Sans cet engagement, le guide stipule que le candidat ne peut obtenir le point pour ce facteur éliminatoire et que l'on doit refuser automatiquement la demande (deux cas).
- Nous avons détecté des erreurs dans le calcul du total des points de la grille de sélection[16] à cause d'erreurs de saisie dans la fiche informatique d'évaluation (deux cas).

Absence d'information pour justifier l'attribution des points

3.98 Les candidats à l'immigration doivent fournir les preuves attestant tous les faits à l'appui de leur demande et les documents doivent être versés au dossier. Des documents ou des commentaires de conseillers devraient justifier l'attribution des points pour les différents facteurs et critères de la grille.

3.99 Nous avons constaté que dans 35 dossiers, il manquait de l'information pour justifier les points alloués par les conseillers à l'immigration pour certains facteurs et critères de la grille de sélection. Au total, 51 manquements ont été notés :

Dans 35 dossiers, absence d'information pour justifier l'attribution des points.

- Il manquait un document ou un original ou une copie certifiée conforme dans le dossier (diplôme, preuve documentaire attestant que les expériences ont été acquises légalement, attestation de travail pour la période visée, preuve justifiant le séjour au Québec ou les liens avec un résident du Québec) (32 cas).
- Une information permettant d'expliquer les points accordés pour le critère « domaine de formation » était absente (un cas).
- Le dossier ne contenait aucun document attestant les connaissances linguistiques du candidat en français ou en anglais (deux cas).
- Aucun document ne justifiait les points attribués au niveau de scolarité en l'absence d'une évaluation des diplômes étrangers (tableaux comparatifs des diplômes) (13 cas).
- Pour les connaissances en anglais, l'attribution des points n'était pas justifiée parce que le guide ne contenait aucune indication sur les points à accorder pour l'expression orale (un cas).
- La mauvaise grille de sélection a été utilisée à la suite des modifications réglementaires du 16 octobre 2006 (deux cas).

16. Il s'agit de la grille de sélection qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006.

Évaluation de l'incidence des lacunes sur les décisions des conseillers

3.100 Nous avons pu vérifier les conséquences de ces lacunes sur la décision des conseillers pour 9 des 44 dossiers qui comportaient des lacunes :

- La décision demeure la même pour 5 dossiers.
- Trois dossiers traités en sélection sur dossier n'auraient pas dû être acceptés à cette étape ; il aurait plutôt fallu réaliser une entrevue de sélection, qui est l'étape subséquente du processus. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de tirer une conclusion sur ce qui en aurait résulté.
- Un dossier a été accepté, alors qu'il aurait dû être refusé.

3.101 L'absence d'information probante dans 38 dossiers problématiques ne nous permet pas de vérifier si les points attribués pour un ou plusieurs des facteurs et critères de la grille de sélection respectent les règlements et les instructions du guide des procédures. Nous avons extrapolé les résultats obtenus pour estimer le pourcentage de dossiers problématiques (absence d'information probante). Ainsi, nous sommes certains à 90 p. cent que, dans le cas de 34 à 51 p. cent des dossiers des territoires vérifiés (entre 10 052 et 15 079 dossiers), le ministère ne peut s'assurer de la justesse de sa décision de délivrer ou non un certificat de sélection du Québec, car le contenu ne permet pas de vérifier si les points ont été accordés de façon adéquate.

Délivrance du certificat de sélection : entre 10 052 et 15 079 dossiers manquaient d'information pour appuyer la décision.

Erreur de calcul dans les dossiers traités entre 2006 et 2008

3.102 Comme nous l'avons mentionné précédemment, notre échantillon contenait deux erreurs dans le calcul du total des points à cause d'erreurs de saisie dans la fiche informatique d'évaluation ; nous avons donc procédé à une analyse informatique de ces calculs pour 60 040 décisions prises entre 2006 et 2008. Notre analyse révèle que 676 dossiers comportaient une erreur de calcul. Dans le cas de 47 dossiers, cette erreur a eu un effet déterminant sur la décision du conseiller : 11 demandes d'immigration ont été refusées, alors que l'on aurait dû les accepter, et 36 autres ont été acceptées tandis qu'elles n'auraient pas dû l'être.

Contrôle de qualité et encadrement

3.103 La décision de sélectionner ou non des candidats à l'immigration revient au conseiller à l'immigration. Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas déterminé les risques opérationnels du processus de sélection des travailleurs qualifiés. Il n'avait pas non plus mis en place les contrôles à effectuer pour atténuer ces risques. À l'exception du service de la vérification interne qui réalise des vérifications a posteriori aux bureaux d'immigration du Québec, le ministère n'a établi aucun autre mécanisme de contrôle de qualité, a priori ou a posteriori, qui lui permettrait de s'assurer que la sélection est effectuée conformément aux règlements et au guide des procédures et que les demandes font l'objet d'un traitement équitable.

Peu de mécanismes de contrôle de qualité pour la sélection des travailleurs qualifiés.

3.104 Donc, nous sommes d'avis que les conditions nécessaires pour assurer un tel traitement ne sont pas réunies puisque :

- les conseillers qui traitent les demandes utilisent des outils incomplets qui ne sont pas mis à jour régulièrement ;
- certains facteurs et critères de la grille de sélection sont difficiles à évaluer de manière objective en l'absence de balises mesurables ;
- les mécanismes de surveillance qui permettent notamment de détecter les informations ou documents faux ou trompeurs sont déficients.

Guide des procédures d'immigration

3.105 Le ministère s'est doté d'un *Guide des procédures d'immigration* pour encadrer le traitement des demandes de certificats de sélection. Ce document contient notamment les directives à suivre pour la sélection des travailleurs qualifiés. On y définit les facteurs de la grille de sélection et les critères qui y sont liés, les points associés à chacun et les seuils éliminatoires et de passage. On y trouve aussi de l'information nécessaire à l'évaluation et à la notation des différents facteurs et critères.

3.106 Nous avons toutefois constaté que le guide n'était pas complet ni à jour, ce qui a occasionné la multiplication de directives et de guides maison différents d'un bureau d'immigration à l'autre. Les procédures ou leur application diffèrent parfois de celles qui sont prévues dans le guide du ministère et cela ne favorise pas un traitement conforme et équitable.

Le *Guide des procédures d'immigration* n'est pas complet ni à jour.

3.107 Nous avons notamment relevé les déficiences suivantes :

- Il n'existe pas de liste de contrôle des documents et des informations que doit contenir un dossier de sélection des travailleurs qualifiés ni des vérifications que l'on doit faire (par exemple, nous avons observé qu'il est rarement inscrit dans le dossier que le conseiller s'est préoccupé de l'authenticité des documents). Par contre, une telle liste existe pour les dossiers des immigrants investisseurs.
- Le guide ne fournit pas les tableaux comparatifs des diplômes pour tous les pays. Pourtant, le conseiller doit se servir de ces tableaux pour évaluer un diplôme étranger par rapport au système d'éducation québécois et pour attribuer les points au critère « niveau de scolarité ».

  Lorsque nous avons vérifié les demandes de certificats de sélection, nous avons en effet constaté que les tableaux comparatifs des diplômes étaient inexistants pour sept pays et que d'autres n'étaient pas à jour. Cette situation conduit certains conseillers à mettre le dossier en suspens en attendant une décision du service du ministère responsable de produire ces tableaux ; d'autres conseillers allouent des points selon leur jugement et l'information dont ils disposent sans attendre la décision du ministère.

Nous avons noté des différences entre les points accordés par les conseillers dans cette situation et les points établis dans les tableaux comparatifs qui ont été produits après la décision. Dans ces cas, un des trois dossiers concernés aurait dû être refusé alors qu'il a été accepté. Nous avons aussi remarqué que les points attribués pour un même diplôme peuvent différer selon que ce dernier est évalué avec les outils du Service Amérique du Nord et Maghreb situé à Montréal ou avec ceux du Bureau d'immigration du Québec à Paris. En l'absence de tableaux comparatifs, les territoires ont créé des outils de référence différents.

Au cours de notre vérification, le ministère s'est donné comme objectif de concevoir des tableaux comparatifs des diplômes pour 43 nouveaux pays.

- Le guide ne contient pas d'instructions quant aux commentaires à consigner dans la fiche informatique d'évaluation du candidat pour justifier l'attribution des points. Le ministère a conçu des canevas, mais leur utilisation n'est pas obligatoire. Rappelons que pour les facteurs évalués durant l'entrevue de sélection comme l'adaptabilité et les connaissances linguistiques, seuls les commentaires inscrits dans la fiche peuvent justifier l'attribution des points. Or, l'information qui figure dans les fiches est très inégale. Nous avons d'ailleurs constaté que les dossiers refusés sont souvent davantage documentés que les dossiers acceptés, car le candidat peut en demander la révision ou adresser une plainte au ministère.

Aucune instruction sur les commentaires à formuler pour justifier les points.

Subjectivité de certains facteurs et critères de la grille de sélection

3.108 Nous avons aussi noté que l'évaluation de certains facteurs et critères de la grille de sélection comporte une part de subjectivité parce qu'elle est davantage basée sur le jugement du conseiller à l'immigration que sur des balises mesurables. Dans ce contexte et en l'absence de telles balises, il est difficile d'apprécier la justesse des décisions prises par les conseillers. Dans la majorité des cas, nous n'avons pas été en mesure de juger l'attribution des points pour ces facteurs et critères lors de notre examen des dossiers. Ces éléments n'ont donc pas été pris en considération dans les dossiers vérifiés aux fins de notre analyse statistique. Les paragraphes suivants présentent ces facteurs et critères.

L'évaluation d'importants facteurs de la grille de sélection est subjective et peu balisée.

Adaptabilité

3.109 Ce facteur, auquel un maximum de huit points[17] peut être attribué, est évalué en entrevue de sélection par le conseiller à l'immigration. Il fournit une appréciation globale d'un candidat au regard de la préparation de son projet d'immigration. Le *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* et le *Guide des procédures d'immigration* demandent de considérer les connaissances du candidat sur le Québec, les démarches qu'il a effectuées pour faciliter son intégration éventuelle et ses qualités personnelles.

17. Le nombre de points est fonction de la grille de sélection qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006.

3.110 Nous avons constaté que, de 2006 à 2008, il y a eu 45 p. cent des demandes de certificats de sélection de travailleurs qualifiés[18] qui ont été acceptées grâce aux points attribués pour le facteur « adaptabilité ». Cela montre l'importance d'encadrer le travail des conseillers quant à la signification et à l'interprétation de ce facteur, notamment par la mise en place de balises mesurables.

3.111 Notre analyse a fait ressortir le caractère subjectif de l'évaluation de ce facteur en l'absence de balises mesurables. À titre d'exemple, si nous examinons les sept dossiers de notre échantillon qui ont obtenu quatre points sur huit pour ce facteur, nous constatons que les commentaires inscrits pour justifier l'attribution des points sont différents d'un dossier à l'autre. Trois de ces dossiers appuient notre constat. Dans un de ces dossiers, il n'y a qu'un commentaire soulignant le désir du candidat d'améliorer sa qualité de vie. Dans les deux autres, les commentaires ne font pas référence aux trois balises mentionnées dans le guide.

Des balises mesurables pour évaluer l'adaptabilité existent ailleurs.

3.112 Notre examen des grilles de sélection employées dans certains pays[19] montre que, à l'exception du Canada, ces pays n'utilisent pas le facteur « adaptabilité ». Toutefois, dans la grille de sélection du Canada, l'évaluation de ce facteur est différente de celle qui est faite au Québec. En effet, des points peuvent être alloués à l'adaptabilité uniquement en s'appuyant sur les balises mesurables suivantes :

- niveau d'études de l'époux ou du conjoint de fait ;
- études antérieures au Canada ;
- travail antérieur au Canada ;
- emploi réservé ;
- parenté au Canada.

Connaissances linguistiques

3.113 À défaut de tests linguistiques reconnus ou d'autres évidences pour évaluer les connaissances linguistiques du candidat, le conseiller les apprécie lors de l'entrevue de sélection. Encore une fois, les points attribués (maximum de 22 points[20] : 16 pour le français et 6 pour l'anglais) sont laissés au jugement du conseiller à l'immigration et les informations dans le dossier ne permettent pas toujours de justifier l'attribution des points. Par exemple, il est difficile de comprendre pour quelle raison un candidat a obtenu 6 points sur 16 en français quand les notes du conseiller mentionnent que l'entrevue de sélection s'est déroulée essentiellement en anglais et que le candidat comprenait à peine le français. Il est tout aussi difficile de justifier l'attribution de 16 points à un candidat qui a été sélectionné sur dossier, alors que son dossier ne contenait aucun commentaire du conseiller ni aucune autre évidence de sa connaissance avancée du français.

18. Il s'agit des demandes de certificats de sélection évaluées à l'aide de la grille de sélection qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006.
19. Ces pays sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Canada.
20. Le nombre de points est fonction de la grille de sélection qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006.

Domaine de formation

3.114 Le critère « domaine de formation » comprend lui aussi une part de subjectivité. En effet, on demande au conseiller à l'immigration d'évaluer chacune des formations étrangères des candidats en fonction des programmes québécois, sans qu'il connaisse en détail tous ces programmes. Il est donc difficile de déterminer si des erreurs de pointage ont été faites à ce sujet puisque l'évaluation est laissée au jugement du conseiller à l'immigration. Néanmoins, l'évaluation de ce critère nécessite un encadrement, car le ministère veut donner la priorité au traitement des demandes des candidats dont le domaine de formation offre de bonnes perspectives d'emplois.

3.115 Rappelons qu'en Australie, un travailleur qualifié peut faire une demande d'immigration seulement si son domaine de formation fait l'objet d'une reconnaissance officielle. Au Québec par contre, cette reconnaissance se fait en général après l'établissement du candidat au Québec, comme nous l'avons mentionné précédemment.

Détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs

3.116 Le ministère est conscient que des candidats peuvent fournir des informations ou des documents faux ou trompeurs ; il a donc pris certaines mesures pour encadrer la détection des faux.

3.117 En 2004, l'adoption d'un projet de loi est venue renforcer les dispositions de la *Loi sur l'immigration au Québec* relativement à l'usage de faux documents à des fins d'immigration. Outre le fait qu'une demande peut être rejetée, une sanction administrative est maintenant prévue. Ainsi, la ministre peut refuser d'examiner la demande d'un candidat si une demande a déjà été rejetée au cours des cinq dernières années à cause de faux documents ou de fausses informations. Le ministère n'a cependant pas mis en place un registre ministériel de toutes les demandes rejetées pour ces motifs. En l'absence d'un tel registre centralisé, les vérifications nécessaires ne peuvent être faites.

3.118 En 2006, le ministère a adopté la politique ministérielle sur les renseignements ou documents faux ou trompeurs présentés à l'appui d'une demande d'immigration, qui définit notamment le partage des responsabilités entre le Service de la sécurité et des enquêtes, les bureaux d'immigration du Québec et le Service Amérique du Nord et Maghreb.

3.119 L'analyse de la demande d'un candidat et les vérifications relèvent du conseiller. S'il a de bonnes raisons de douter de l'authenticité des documents ou de la véracité des renseignements fournis dans la demande, il doit étayer sa preuve et verser les documents requis au dossier. S'il juge que des vérifications additionnelles sont nécessaires, il peut faire appel au Service de la sécurité et des enquêtes du ministère après avoir obtenu l'approbation de son gestionnaire.

3.120 La décision est laissée au jugement du conseiller même lorsque, par manque de personnel pour mener l'ensemble des entrevues de sélection à l'étranger, le ministère fait appel à des professionnels de ses autres secteurs d'activité à titre de conseiller. Certains de ces professionnels ont peu d'expérience et de connaissances liées au territoire des candidats.

3.121 Toutefois, le ministère a émis peu de directives pour encadrer la détection des informations ou des documents faux ou trompeurs lors du traitement d'une demande. De même, aucune directive ne demande au conseiller d'inscrire au dossier ses commentaires sur l'authenticité des documents. Il n'existe pas non plus de contrôle qualité a posteriori concernant les travaux effectués sur la détection des faux.

Peu de directives pour encadrer la détection des faux.

3.122 Dans un bureau d'immigration du Québec, on a décidé de faire appel au Service de la sécurité et des enquêtes pour analyser plusieurs demandes de certificats qui ont été faites dans un nouveau territoire de sélection. Cela nous semble une bonne pratique pour détecter les faux documents au moment opportun et une façon de dissuader les candidats de faire de fausses déclarations. Pourtant, aucune directive du ministère ne réglemente cette pratique.

3.123 Le ministère n'a donc pas l'assurance que les dossiers contenant de faux documents ou informations sont détectés. À partir d'une analyse de ses bases de données, le ministère a constaté que 0,42 p. cent des 62 990 dossiers de travailleurs qualifiés que l'on a traités entre 2005 et 2008 ont été rejetés pour cause d'informations ou de documents faux ou trompeurs.

3.124 Au moment de notre vérification, des directives pour la détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs lors de la sélection sur dossier étaient en cours d'élaboration, alors que le ministère fait de la sélection de cette façon depuis 2001. Aucune directive n'était prévue pour les dossiers nécessitant une entrevue de sélection.

Consultants en immigration

3.125 Plusieurs candidats à l'immigration utilisent les services de consultants pour les appuyer dans leurs démarches. Le soutien que ces consultants apportent peut constituer un avantage pour le ministère dans la mesure où les dossiers déposés sont bien préparés et qu'ils contiennent la documentation requise.

3.126 Jusqu'à tout récemment, la pratique des consultants en immigration au Québec n'était pas encadrée. Selon le *Rapport du comité consultatif externe relativement à l'encadrement des consultants en immigration* de 2005, commandé par le ministère, certaines pratiques douteuses de consultants ont été portées régulièrement à l'attention du ministère et du public, soit par des candidats, soit par des organismes qui leur viennent en aide, ou encore par les médias. Ce problème n'est donc pas récent et continue d'être soulevé et analysé par les parties prenantes.

3.127 En février 2010, la ministre a déposé un projet de règlement sur les consultants en immigration. Cette première réglementation établit quelles personnes peuvent agir à titre de consultant en immigration, précise les exigences auxquelles elles doivent satisfaire et détermine certaines règles de surveillance de leurs activités. À cet égard, le projet de règlement prévoit la tenue d'un registre public des consultants en immigration qui sont reconnus ou de ceux dont la reconnaissance est suspendue ou révoquée. Ainsi, le ministère pourrait poursuivre les consultants en immigration qui exercent des activités sans être inscrits au registre gouvernemental. Notons également qu'une modification est prévue au *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* afin que toute personne, au Québec ou à l'étranger, qui dépose une demande d'immigration soit tenue de déclarer si elle a eu recours ou non aux services d'un consultant en immigration. Toute fausse déclaration à ce sujet pourrait entraîner le rejet d'une demande.

Dépôt d'un premier projet de règlement sur les consultants en immigration en février 2010.

3.128 Nous encourageons le ministère à s'assurer de la mise en application du nouveau règlement et d'en évaluer périodiquement les résultats.

3.129 **Nous avons recommandé au ministère :**

- **d'améliorer l'encadrement de la sélection des travailleurs qualifiés, notamment par la mise en place :**
  - **de balises mesurables pour l'évaluation des candidats, de façon à favoriser un traitement conforme aux règlements et au guide des procédures ;**
  - **de directives favorisant la détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs ;**
- **de mettre en œuvre les processus nécessaires pour assurer la conformité et l'équité des décisions prises.**

Performance et reddition de comptes

3.130 L'évaluation de la performance d'une entité peut se faire à partir de plusieurs éléments. Ainsi, un plan stratégique bien construit, qui tient compte des facteurs internes et externes et qui comprend des objectifs précis et mesurables, constitue un outil de gestion incontournable. La détermination de cibles et le suivi des résultats en fonction des objectifs contribuent à mesurer la performance organisationnelle. De même, l'établissement de comparaisons avec des entités similaires permet de s'inspirer des meilleures pratiques et d'améliorer la performance.

3.131 En nous appuyant sur les saines pratiques de gestion, nous avons examiné différents documents préparés par le ministère pour évaluer sa performance au regard de la gestion de l'immigration économique : le *Plan stratégique 2008-2012*, le *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, le *Plan d'évaluation de programme 2009-2012* et le *Plan d'évaluation des attentes et de la satisfaction de la clientèle 2009-2012*.

Planification stratégique

3.132 L'exercice de planification stratégique permet à une entité de s'interroger sur les effets recherchés de ses programmes, de faire état de ses orientations stratégiques et de ses objectifs, et de réorganiser ses activités en conséquence. De plus, des cibles quantitatives et déterminées dans le temps ainsi que des indicateurs de performance pertinents, fiables et compréhensibles doivent être utilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs à la fin de la période couverte par la planification.

3.133 En ce qui concerne le *Plan stratégique 2008-2012* du ministère, nous avons constaté qu'il présente la mission du ministère, sa vision, ses valeurs et ses orientations stratégiques, ce qui est conforme aux saines pratiques de gestion.

3.134 Le ministère s'est aussi préoccupé d'arrimer les orientations de son *Plan stratégique 2008-2012* et ses actions futures avec celles de l'Énoncé de politique, couvrant ainsi tous les volets de sa mission. Par exemple, le plan stratégique comprend une orientation ayant pour objet de recruter et de sélectionner des personnes immigrantes qui répondent aux besoins du Québec. Cette orientation est liée à l'Énoncé de politique, qui vise notamment le redressement démographique, la prospérité économique et une meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre du Québec et la sélection des travailleurs qualifiés. Elle est également rattachée à la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, qui précise que « l'immigration économique pourrait être un facteur significatif pour le développement et la prospérité du Québec puisque ses retombées se concrétisent notamment par des investissements, par des emplois et par l'amélioration de l'expertise ».

3.135 Parmi les 19 objectifs du plan stratégique, nous en avons examiné 6 (4 se rapportent à la sélection et 2, à l'intégration des immigrants). Nos travaux nous ont permis de constater que ces objectifs concernent davantage les activités à réaliser que les résultats attendus ou l'efficience. Puisque les objectifs ne sont pas d'évaluer les résultats, ils ne permettent pas d'apprécier notamment :

Les objectifs du plan stratégique concernent davantage des activités à réaliser que des résultats attendus.

- la capacité des personnes immigrantes sélectionnées à répondre aux besoins du Québec, entre autres aux besoins de main-d'œuvre ;
- le niveau d'intégration des immigrants, notamment leur insertion en emploi ;
- le degré de dépendance des immigrants envers les programmes d'aide sociale ;
- l'évolution du taux de déqualification des travailleurs qualifiés admis ;
- l'amélioration ou non du revenu moyen des immigrants par rapport à celui de la population québécoise ;
- la proportion de travailleurs qualifiés sélectionnés qui ont vu leurs acquis reconnus, notamment ceux dont le domaine de formation est privilégié ;
- l'efficience du processus de sélection.

3.136 Notre évaluation de ces objectifs nous a permis d'examiner plus particulièrement la présence de cibles et la pertinence des indicateurs utilisés pour mesurer la performance. Plusieurs indicateurs rendent compte des activités et non des résultats. Bien que pertinents, les indicateurs d'activités ne permettent pas de mesurer les effets des activités sur les résultats et donc, d'évaluer la performance. Par exemple, un indicateur comme le nombre de personnes ayant bénéficié d'un traitement prioritaire ne permet pas de déterminer si les travailleurs qualifiés répondent aux besoins prioritaires du marché du travail. De même, l'indicateur relatif au nombre de personnes ayant obtenu une reconnaissance complète de leurs acquis ne fait pas état des résultats, c'est-à-dire du nombre d'immigrants qui ont accédé aux professions et métiers réglementés.

Aucun indicateur pour évaluer si les travailleurs qualifiés répondent aux besoins prioritaires du marché du travail.

3.137 Le *Plan stratégique 2008-2012* souligne le leadership du ministère en matière d'intégration. Ce dernier s'est en effet donné un objectif stratégique qui est de mesurer le niveau d'intégration socioéconomique des immigrants.

3.138 Cet objectif découle de la nouvelle responsabilité qui lui a été transférée depuis l'exercice financier 2008-2009. En effet, la totalité de l'enveloppe budgétaire du Québec consacrée à la francisation et à l'intégration des immigrants fait maintenant partie du budget du ministère pour assurer plus de rigueur et de transparence dans l'utilisation des sommes allouées et une meilleure reddition de comptes à ce sujet.

3.139 Ainsi, le ministère doit conclure des ententes annuelles de partenariat avec les ministères et organismes concernés afin d'optimiser les ressources allouées à l'intégration et à la francisation des immigrants. Ces ententes prévoient notamment le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes à l'égard des services rendus par les partenaires du ministère.

3.140 À notre avis, l'indicateur que le ministère a choisi pour évaluer le niveau d'intégration socioéconomique des immigrants, à savoir la signature de ces ententes de partenariat, n'est pas pertinent. De plus, les comptes que le ministère rend à propos de cet indicateur se rapportent aux services rendus et au nombre de participants que les partenaires ont rejoint à l'aide des sommes allouées et non à l'amélioration des résultats relatifs à l'intégration des immigrants.

3.141 Le plan du ministère prévoit également la surveillance de trois facteurs de cohésion sociale : le taux d'emploi, l'adhésion aux valeurs communes et la connaissance du français. Toutefois, aucune cible n'a été fixée concernant l'amélioration possible de ces facteurs, notamment le taux d'emploi.

3.142 Ainsi, à la fin de la période couverte par le plan stratégique, en l'absence d'indicateurs de résultats appropriés et de cibles, il sera difficile d'évaluer si le ministère a amélioré sa performance au regard du niveau d'intégration socioéconomique des immigrants. La définition d'indicateurs socioéconomiques plus pertinents et de cibles permettrait aussi, au moment de la planification pluriannuelle, de mieux déterminer si les volumes d'immigration économique respectent la capacité d'accueil du Québec.

En l'absence d'indicateurs et de cibles appropriés, il est difficile d'évaluer la performance.

3.143 Notons que dans son *Plan stratégique 2008-2011*, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale utilise le taux d'emploi comme indicateur et a fixé une cible pour évaluer l'amélioration de sa performance concernant l'intégration en emploi des immigrants.

3.144 Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande utilisent aussi les volumes d'admission comme indicateur pour mesurer la performance de leurs programmes d'immigration. Ils se servent également d'autres indicateurs comme :

- le revenu des immigrants comparativement au revenu moyen de la population du pays d'accueil ;
- le taux d'emploi des immigrants par rapport à la moyenne du pays d'accueil ;
- le délai de traitement des demandes d'immigration.

3.145 À titre de responsable de la sélection et de leader en matière d'intégration des immigrants économiques, le ministère doit rendre des comptes sur sa performance en matière d'immigration.

Qualité de la reddition de comptes

3.146 La *Loi sur l'administration publique* prévoit une reddition de comptes sur la performance au regard de l'atteinte des résultats. Pour ce faire, les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes doivent inclure la présentation des résultats obtenus par rapport au plan stratégique et contenir des informations permettant au lecteur d'évaluer la performance de chaque organisation. Les renseignements doivent donc être utiles, suffisants et présentés sous la forme d'une comparaison dans le temps avec les résultats d'autres organisations similaires.

3.147 Le tableau 12 présente notre évaluation de la qualité de la reddition de comptes que le ministère a fait dans son *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, en fonction des exigences de la *Loi sur l'administration publique* et des saines pratiques de gestion.

Tableau 12
Commentaires sur la qualité de la reddition de comptes du ministère au 31 mars 2009*

Critère 1 : Focaliser sur les aspects essentiels de la performance

- Les résultats présentés sont comparés aux objectifs et aux cibles du plan stratégique.
- La reddition de comptes documente les activités réalisées, mais elle insiste peu sur les résultats atteints en matière de sélection et d'intégration, et sur l'efficience des activités de sélection.
- Plusieurs tableaux contiennent des données comparatives.
- Les résultats ne sont pas comparés à ceux d'autres organisations similaires.

Critère 2 : Expliquer les risques clés

- Le cadre de gestion des risques qui détermine, évalue, surveille et contrôle les risques n'est pas divulgué et l'on ne présente pas les moyens mis en place pour réduire les différents risques.
- Le ministère indique qu'un cadre de gestion intégrée des risques a été adopté en décembre 2008. Toutefois, il ne précise pas les risques clés et leur incidence sur les choix stratégiques et la performance.

Critère 3 : Expliquer les liens entre les coûts, les activités, les services rendus et les résultats

- Le document n'explique pas clairement jusqu'à quel point les résultats atteints sont attribuables aux activités que l'organisation a réalisées.
- Les liens entre les informations fournies et les ressources utilisées ne sont pas clairement établis.
- Le ministère ne démontre pas dans quelle mesure il obtient des résultats au meilleur coût.
- Le document devrait contenir des informations sur les coûts et les services rendus, par exemple :
  - les coûts liés au traitement d'une demande ;
  - les coûts des services offerts à un travailleur qualifié qui a intégré le marché du travail ;
  - les délais de traitement des demandes ;
  - le nombre de demandes d'immigration en attente de traitement.

Critère 4 : Traiter de la capacité du ministère à maintenir et à améliorer ses résultats

- Le document fournit des renseignements qui respectent les saines pratiques de gestion : la répartition des effectifs, le climat de travail (rétention du personnel, départs à la retraite, taux d'absentéisme, satisfaction du personnel), la formation du personnel ainsi que la planification de la main-d'œuvre et des ressources financières par programme.

Critère 5 : Respecter l'échéancier prescrit pour le dépôt du rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale**

- Le ministère a déposé son *Rapport annuel de gestion 2008-2009* le 29 septembre 2009. Cette date respecte l'obligation imposée dans la *Loi sur l'administration publique*. L'information a donc été communiquée en temps opportun aux utilisateurs, ce qui a permis d'en préserver la pertinence.

* Les documents de référence que nous avons utilisés pour notre analyse sont les suivants : les principes promus par la CCAF-FCVI inc., le *Guide sur le rapport annuel de gestion* préparé par le Secrétariat du Conseil du trésor à l'intention des ministères et organismes et le *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* de la Commission de l'administration publique.

** Le rapport annuel de gestion doit être déposé par le ministre à l'Assemblée nationale dans les 4 mois suivant la fin de l'année financière du ministère et des organismes sous sa responsabilité ou, si l'Assemblée ne siège pas, au plus tard 15 jours après la reprise des travaux.

Évaluation de programme et satisfaction de la clientèle

3.148 L'évaluation de programme est un outil privilégié pour mesurer la pertinence, l'utilité et les effets des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs des programmes d'un ministère ou organisme. Elle permet notamment d'apporter les mesures correctives les plus appropriées pour améliorer la performance d'un programme.

Aucune évaluation du programme des travailleurs qualifiés depuis 2004.

3.149 Le ministère reconnaît les enjeux stratégiques de l'immigration et l'importance des activités de sélection. Toutefois, nous avons noté qu'il n'a réalisé aucune évaluation du programme des travailleurs qualifiés. Il ne s'assure pas que les moyens qu'il met en œuvre permettent d'atteindre les objectifs poursuivis. Par exemple, les questions suivantes pourraient être examinées :

- Les immigrants admis au Québec répondent-ils aux besoins prioritaires du marché du travail?
- Les modalités de sélection permettent-elles de choisir les immigrants qui comblent ces besoins?
- Les immigrants admis sont-ils satisfaits des services d'intégration reçus, notamment ceux concernant l'emploi?
- Les immigrants sélectionnés sont-ils informés des contraintes liées à l'intégration en emploi?
- Est-ce que l'on met en valeur au maximum les compétences des travailleurs qualifiés qui sont admis?
- Reconnaît-on la formation et l'expérience que les travailleurs qualifiés ont acquises à l'étranger?

3.150 Rappelons que le programme des travailleurs qualifiés a fait l'objet d'une étude externe en 2004 à la demande du ministère. Les autorités jugeaient alors important d'examiner un des résultats recherchés, soit la réussite des immigrants sur le marché du travail. Depuis, le ministère a refondu la grille de sélection en 2006, puis l'a mise à jour en 2009, sans s'assurer que les candidats sélectionnés avec la grille de 2006 se sont bien intégrés. Ainsi, à l'exception de certaines analyses du profil des candidats sélectionnés, le ministère n'a réalisé aucune nouvelle étude ou évaluation concernant les travailleurs qualifiés depuis 2004.

3.151 Nous avons également constaté que le ministère ne mesure pas la satisfaction des immigrants admis au Québec au regard des processus de sélection et d'accueil, de leur intégration en emploi, des outils d'information et d'autres services reçus.

3.152 L'absence d'une évaluation du programme des travailleurs qualifiés et le manque de suivi du ministère quant à la satisfaction de cette clientèle limite sa connaissance des effets positifs et négatifs du programme et des moyens d'atteindre les objectifs de manière plus efficace par des améliorations opérationnelles ou la création de nouveaux programmes. En conséquence, le ministère n'est pas assuré que son programme des travailleurs qualifiés répond aux besoins du Québec ni que les moyens utilisés sont les plus efficaces pour faciliter l'intégration des immigrants en emploi. De plus, une hausse soutenue des volumes d'immigration sans une évaluation de la performance du programme ni de la satisfaction de la clientèle visée risque de fausser l'évaluation de la capacité du Québec à intégrer harmonieusement les nouveaux arrivants.

3.153 En 2009, le ministère a élaboré un *Plan d'évaluation de programme 2009-2012* et un *Plan d'évaluation des attentes et de la satisfaction de la clientèle 2009-2012*. Il compte amorcer l'évaluation du programme des travailleurs qualifiés au cours de l'exercice 2011. Il prévoit également sonder l'opinion de cette clientèle et évaluer certains de ses outils d'information tels le site Internet Immigration-Québec et son guide *Apprendre le Québec*.

3.154 **Nous avons recommandé au ministère :**

- **d'améliorer son plan stratégique par l'ajout :**
  - **d'objectifs en lien avec des résultats attendus ;**
  - **d'indicateurs de résultats permettant d'évaluer sa performance ;**
- **d'améliorer la qualité des renseignements présentés dans sa reddition de comptes annuelle pour permettre une meilleure évaluation de sa performance ;**
- **d'assurer la mise en œuvre et le suivi étroit de ses plans triennaux au regard de l'évaluation de programme et des attentes relatives à la satisfaction de la clientèle, notamment en ce qui concerne le programme des travailleurs qualifiés, et de rendre compte des résultats.**

3.155 **Commentaires du ministère**

« **Commentaires généraux.** Les observations et recommandations formulées par le Vérificateur général à partir des éléments de sa vérification sont reçues avec intérêt. Il est néanmoins important de faire état de commentaires visant à dégager une perspective davantage stratégique et à mettre en lumière des éléments qui n'apparaissent pas dans le rapport.

« La première partie du rapport du Vérificateur général porte sur la démarche de planification pluriannuelle des niveaux d'immigration qui permet à la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, et au gouvernement par la suite, d'établir sur un horizon de moyen terme les orientations et les volumes d'immigration qui vont guider les actions du ministère pour une période donnée.

« Le regard que porte le Vérificateur général sur cette démarche de planification est dans l'ensemble positif et c'est heureux puisque le ministère investit des efforts importants pour bien préparer et documenter cette réflexion. Il prépare celle-ci en s'adjoignant des experts québécois et internationaux spécialistes de tous les éléments de la politique d'immigration, qu'il s'agisse de démographes, de linguistes, d'économistes et de sociologues. Il se présente ainsi devant la société québécoise muni de documents de consultation rigoureux et étoffés qui permettent un débat constructif et fructueux. La planification qui en découle devient donc l'outil de référence qui encadre les activités du ministère puisqu'elle repose sur une vaste consultation de tous les acteurs de la société civile et est le reflet de l'évolution de la société québécoise vis-à-vis des nouveaux phénomènes qui émergent de l'immigration depuis quelques années.

« La portée des sections suivantes du rapport repose, pour l'essentiel, sur l'une des composantes du mouvement migratoire qui est celle de l'immigration économique. Puisque le mouvement économique représente plus de 70 p. cent des activités de recrutement et de sélection du ministère, ce choix apparaît pleinement justifié, d'autant plus que le ministère, depuis trois ans, s'est donné comme orientation de renforcer son virage économique, ce dont témoigne d'ailleurs abondamment son *Plan stratégique 2008-2012*.

« Les observations du Vérificateur général en ce qui a trait à l'adéquation entre le processus de sélection des candidats à l'immigration et la réponse aux besoins du marché du travail québécois amènent un certain questionnement quant à la performance de ce processus.

« À cet égard, il faut rappeler qu'un projet d'immigration demeure au premier chef un parcours individuel qui demande courage et détermination. Quelles que soient les conditions qu'un gouvernement mette de l'avant, en amont pour attirer des candidats de qualité et en aval pour retenir ceux-ci et leur offrir des conditions qui facilitent l'intégration, il y aura toujours, dans un contingent de l'ordre de 50 000 nouveaux arrivants par année, des réussites et des échecs. Certains vont s'adapter plus facilement, certains vont faire davantage de concessions, certains sont plus habiles à maîtriser de nouvelles compétences linguistiques, pour ne donner que quelques exemples. Aucun système de sélection ne peut mesurer de tels comportements, à moins d'inclure au processus une série de tests psychométriques qui seraient lourds et coûteux à administrer, ce qu'aucun État jusqu'à maintenant n'a intégré dans son instrumentation.

« Cette réserve étant exprimée, le ministère convient avec le Vérificateur général qu'il est de sa responsabilité de s'assurer que l'instrumentation qu'il utilise pour sélectionner les immigrants de la catégorie "travailleurs qualifiés" doit permettre de choisir les personnes dont le profil professionnel répond aux besoins du marché du travail.

« Au sein des grands spécialistes internationaux de l'immigration, deux visions ont cours présentement à cet égard : vaut-il mieux sélectionner des personnes qui présentent un profil plus "généraliste" et qui possèdent de ce fait de meilleures capacités d'adaptation aux fluctuations du marché du travail, en l'occurrence des diplômés universitaires qui souvent connaissent le français et l'anglais en plus de leur langue maternelle, ou vaut-il mieux privilégier des profils de spécialistes qui ont des compétences qui sont en demande présentement sur le marché du travail québécois, sachant que ces personnes ont un bagage de connaissances plus limité, quoique très pointu, et que de ce fait elles sont moins adaptables advenant des soubresauts économiques comme nous en connaissons présentement?

« Comme le souligne justement le Vérificateur général, certains gouvernements ont répondu à cette question au cours des dernières années en privilégiant résolument le second modèle. Le Québec, pour sa part, privilégie la voie de l'équilibre entre ces deux modèles : il n'a pas fermé la porte aux généralistes mais il a, depuis 2006, mis de l'avant une série de mesures qui visent à attirer et à sélectionner davantage de spécialistes, en l'occurrence des jeunes qui détiennent des diplômes techniques et professionnels pour lesquels il y a une forte demande au Québec, mais qui souvent connaissent peu le français. Cependant, compte tenu des délais inhérents à la démarche d'immigration d'abord (en moyenne deux ans), puis à la mesure des résultats (une autre période minimale de deux ans), ce n'est qu'à compter de cette année que nous pourrons commencer à mesurer les résultats de l'ensemble des initiatives mises en avant par la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles depuis 2006 pour améliorer d'une part le processus de sélection et, d'autre part, les services d'intégration, lesquels demeurent une composante essentielle de l'adéquation entre l'offre et la demande, dont malheureusement le Vérificateur général ne fait que très peu état dans son rapport.

« La portée qu'a choisie le Vérificateur général, celle du processus de sélection des travailleurs qualifiés, ne couvre pas une série d'éléments du système d'immigration considéré dans son ensemble qui concourent à l'atteinte des résultats économiques. Il faudrait en effet, pour rendre justice à la politique d'immigration mise de l'avant par le Québec, faire état entre autres du mouvement de l'immigration temporaire qui est présentement le meilleur véhicule pour répondre aux besoins spécifiques des employeurs. Surutilisé présentement par nos voisins de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, ce qui induit des effets pervers dans le système d'immigration canadien, il demeure au Québec un mouvement équilibré, constitué annuellement de quelque 20 000 travailleurs (et leur famille) qui font le choix du Québec parce qu'ils ont été recrutés par un employeur et qu'ils ont en poche un contrat de travail lorsqu'ils se présentent sur le territoire. Ces personnes ne sont pas soumises au processus de sélection du ministère, mais elles répondent assurément à un besoin du marché du travail.

« Il est par ailleurs important de rappeler que la politique d'immigration ne comporte pas que des objectifs économiques. Si ceux-ci sont prédominants, il n'en demeure pas moins que le Québec, pour les années à venir, devra affronter des difficultés démographiques sérieuses, le vieillissement de la population active s'accentuant, les départs à la retraite augmentant et le taux de natalité ne permettant pas à lui seul d'assurer le renouvellement de la population active. Ces difficultés démographiques ont également un impact sur la pérennité du français au Québec, d'où la nécessité de s'assurer de recruter comme immigrants une majorité de personnes qui connaissent le français ou qui sont disposées à l'apprendre. Il va sans dire que l'atteinte de ce dernier objectif exige de la part du ministère des investissements que ses compétiteurs anglo-saxons n'ont pas à assumer puisque l'attraction de la langue anglaise n'est plus à démontrer. Recruter des personnes francophones ou francophiles dans l'espace nord-américain constitue un défi majeur pour le ministère.

« Le calibrage des critères et pointages utilisés en sélection devient donc un exercice complexe quand il faut rencontrer l'ensemble de ces objectifs. Un regard à la pondération qui est utilisée présentement (voir le tableau 3 du rapport) démontre bien que le ministère tient compte de l'ensemble des leviers de sa politique d'immigration.

« La troisième partie du rapport du Vérificateur général fait état de lacunes et d'erreurs identifiées dans 44 dossiers provenant d'un échantillonnage de 91 dossiers sélectionnés au hasard au bureau de Paris du ministère de même qu'au siège social du ministère (situé à Montréal) où sont traités les dossiers présentés par des candidats du Maghreb et par des personnes qui sont au Québec sur une base temporaire et qui souhaitent y demeurer.

« Le ministère reconnaît et déplore qu'il y ait des erreurs dans l'administration de son système de sélection, encore que celles détectées par le Vérificateur général soient de portée très variable. Cela dit, cette situation peut être reliée au premier chef à un effet de volume si l'on considère que, chaque année, environ 80 000 dossiers sont ouverts et traités, si on ajoute au système de sélection de la catégorie économique les demandes présentées dans le cadre des autres catégories d'immigration et celles relevant de l'immigration temporaire. En outre, le ministère gère 6 bureaux d'opération à l'étranger et réalise annuellement quelque 20 000 entrevues de sélection dans plus de 40 localisations de par le monde, impliquant souvent des interprètes et des consultants. La gestion à distance de ces opérations et leur étendue géographique, de même que le volume des dossiers à traiter, sont donc susceptibles de générer un niveau de risques d'erreurs élevé.

« Néanmoins, le ministère est d'avis que ces risques doivent être adéquatement contrôlés et que des mesures correctrices doivent être mises en place. Avant même la vérification du Vérificateur général, il a initié l'an dernier dans cette optique une démarche intégrée de gestion des risques et une révision de ses processus qui vont lui permettre de bien identifier les lacunes et d'y remédier. Un programme de lutte anti-fraude est également en voie d'implantation. D'autres pistes d'amélioration sont à l'étude, notamment celle de la simplification de l'instrumentation.

« **Système de sélection.** Le ministère reconnaît l'importance d'arrimer la sélection des travailleurs qualifiés aux besoins de main-d'œuvre des employeurs du Québec. Ainsi, depuis 2006, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer l'adéquation entre l'immigration et les besoins du marché du travail et le ministère poursuit ses efforts en ce sens.

« La refonte du programme des travailleurs qualifiés en octobre 2006 a introduit pour la première fois le critère "domaine de formation" à la grille de sélection dans le but de favoriser la sélection d'immigrants dont le profil professionnel répond aux besoins du marché du travail.

« Le ministère accorde ainsi un pointage différencié aux domaines de formation, en fonction de divers facteurs pouvant influer sur l'insertion en emploi tels que les perspectives d'emplois à moyen terme dans les professions associées à ces domaines, le niveau de saturation du marché du travail, les difficultés liées à la reconnaissance des acquis et l'accès à de la formation d'appoint de courte durée. À titre d'exemple, ceci veut dire qu'une infirmière ou qu'un technicien en génie chimique se voit accorder plus de points qu'un technicien en design d'intérieur ou qu'un anthropologue.

« Cet important virage a été renforcé en 2009 par un recalibrage des pointages de façon à donner un poids encore plus important au domaine de formation qui est passé de 17,6 à 25,4 p. cent (voir le tableau 3). En outre, les demandes présentées par des candidats dont le profil professionnel est privilégié sont maintenant traitées de façon prioritaire.

« **Gestion des demandes d'immigration.** Le ministère est en accord avec les recommandations du Vérificateur général et s'engage à prendre des mesures pour améliorer l'encadrement de la sélection des travailleurs qualifiés.

« **Évaluation des connaissances linguistiques.** Le ministère a mis de l'avant en 2008 une nouvelle mesure visant à rendre progressivement obligatoire le dépôt par le candidat des résultats d'un test standardisé de français éliminant ainsi l'arbitraire dans l'évaluation faite lors d'une entrevue. Depuis, le recours aux tests standardisés de français a augmenté de 70 p. cent (soit de 953 à 1616 tests) grâce notamment à une meilleure accessibilité de ces tests sur les différents territoires de sélection.

« Par ailleurs, les conseillers en immigration qui réalisent les entrevues de sélection bénéficient périodiquement de formations pour améliorer leurs compétences en matière d'évaluation linguistique.

« **Domaine de formation.** Il convient de rappeler que le critère "domaine de formation" est évalué dans un premier temps lors de l'examen préliminaire du dossier du candidat par un technicien qui connaît bien les diplômes et établissements d'enseignement de son territoire de sélection. Cette évaluation est ensuite confirmée par le conseiller lors de la sélection. Ce critère s'avère généralement facile à évaluer, surtout lorsqu'il s'agit de formations de niveau universitaire. Néanmoins, compte tenu de l'importance de ce critère dans la grille de sélection, les outils d'évaluation développés ont fait l'objet d'améliorations constantes depuis 2006 afin de fournir au personnel qui évalue le domaine de formation des candidats tous les outils nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Le ministère convient que cette évaluation peut être complexe dans certaines situations, mais est d'avis qu'en aucun cas elle ne saurait être subjective.

« **Adaptabilité.** Le ministère est conscient que l'évaluation du facteur "adaptabilité" présente des difficultés. Il a en 2009 réduit le poids relatif de ce critère dans la grille de sélection de 11,8 à 9,5 p. cent (voir le tableau 3) et il poursuit sa réflexion quant à l'importance de ce facteur dans l'évaluation étant donné que de nombreux autres critères de la grille rendent compte également de l'adaptabilité du candidat.

« **Détection d'informations ou de documents faux ou trompeurs.** Le ministère s'est engagé en 2009 à implanter un programme anti-fraude qui inclut les éléments suivants :

- Le développement d'un cadre de gestion formel et uniforme de la vérification pour tous les processus de sélection ;
- L'instauration d'une vérification systématique sur échantillonnage ;
- Le traitement différencié des demandes d'immigration en fonction de facteurs de risque ;
- Le développement de l'expertise de vérification et de fraude documentaire au sein du réseau des bureaux d'immigration du Québec à l'étranger ;
- Le développement d'un réseau international de contacts auprès d'organismes ainsi qu'avec Citoyenneté et Immigration Canada pouvant valider l'authenticité de documents.

« Le ministère a initié en 2009-2010 des travaux visant la révision du processus de sélection des travailleurs qualifiés et l'instauration d'un programme d'assurance qualité. En parallèle à ces travaux, un exercice de gestion intégrée des risques est en cours pour le programme des travailleurs qualifiés dans le but d'assurer une sélection de qualité en conformité avec la réglementation tout en visant l'atteinte des objectifs de la planification stratégique. L'exercice tient compte de plusieurs aspects entourant le processus de sélection, notamment l'uniformité des pratiques, la vérification documentaire et la sélection sur dossier.

« Enfin, des travaux visant l'uniformité des pratiques et la mise en place d'indicateurs évaluatifs ont été initiés avec les conseillers à l'immigration en janvier 2010.

« **Performance et reddition de comptes.** Nous sommes d'accord avec les recommandations du Vérificateur général. Notons que le ministère s'est engagé publiquement à suivre l'évolution d'indicateurs tels le taux de chômage et le taux d'emploi des personnes immigrantes; toutefois, il ne peut s'engager sur des résultats en lien avec ces indicateurs, car cela dépasse sa propre mission.

« Notons également que le ministère a amorcé en 2008-2009 une série de démarches d'amélioration de sa reddition de comptes en plus de s'être doté d'une planification triennale d'évaluation de programme et de mesures de la satisfaction de la clientèle.

« Les résultats des évaluations de programme et des études sur les attentes et la satisfaction de la clientèle seront publiés au cours des prochaines années au fur et à mesure qu'ils seront disponibles. D'autres études de type évaluatif sont prévues à la programmation ministérielle de recherche (par exemple, sur les indicateurs du marché du travail, sur les immigrants travailleurs qualifiés à l'aide sociale et longitudinale sur l'insertion au marché du travail). Ainsi, les services et programmes pourront être revus en conséquence. L'ensemble de ces travaux devraient permettre d'améliorer la mise en œuvre et le suivi de la planification de l'immigration. »

3.156 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des lois, règlements et directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications. Ils prennent aussi en considération des principes de développement durable adoptés par le Québec. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère oriente et coordonne les activités de sélection des immigrants de manière à répondre aux besoins du Québec.

Critères d'évaluation

- Le ministère a mis en place les mécanismes pour favoriser une action concertée et cohérente des ministères et organismes concernés.
- La sélection des immigrants repose sur une connaissance à court, moyen et long terme des besoins à combler ainsi que sur la capacité d'accueil du Québec, notamment au regard de l'intégration en emploi et de la reconnaissance des acquis.
- Le ministère dispose d'une stratégie pour attirer les travailleurs qualifiés et pour favoriser leur rétention.

Objectif de vérification

S'assurer que les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés sont effectuées en conformité avec la réglementation applicable et selon des saines pratiques de gestion.

Critères d'évaluation

- Le traitement des demandes de certificats de sélection est conforme aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur.
- Le ministère informe les candidats sur les possibilités qui se présentent à eux et sur les contraintes auxquelles ils feront face.
- Le ministère s'est doté de mécanismes continus de contrôle en fonction des risques encourus qui lui assurent une sélection conforme et équitable des immigrants travailleurs qualifiés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère évalue sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés et qu'il en rend compte.

Critères d'évaluation

- Le ministère mesure périodiquement sa performance à l'aide d'indicateurs appropriés et la compare à celle d'autres administrations.
- Le ministère évalue les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.
- Le ministère rend compte à l'Assemblée nationale de sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.

Annexe 2 – Cadre légal et réglementaire relatif à la sélection des immigrants

Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	La ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques sur l'immigration et l'intégration des immigrants ainsi que sur les relations interculturelles. En plus de coordonner la mise en œuvre de ces orientations et politiques, elle est chargée de favoriser la concertation et le partenariat dans les domaines sous sa responsabilité. Ses fonctions en matière d'immigration consistent notamment à : • définir des objectifs quant au nombre de ressortissants étrangers admissibles au cours d'une période donnée en tenant compte des besoins et de la capacité d'accueil de la société ; • informer, recruter et sélectionner les immigrants et à faciliter leur établissement au Québec ; • veiller à la sélection des ressortissants étrangers qui désirent s'établir temporairement au Québec ; • favoriser l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrants dans la société québécoise.
Loi sur l'immigration au Québec	En tenant compte de la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers et de ses orientations en matière d'immigration, la ministre établit un plan annuel d'immigration. Le plan indique le nombre maximal ou estimé de ressortissants étrangers pouvant s'établir au Québec ou le nombre de certificats de sélection pouvant être délivrés, ainsi que la répartition de ce nombre par catégorie, dans une même catégorie ou par bassin géographique. Le plan est établi en considérant notamment la demande globale de certificats de sélection escomptée, les prévisions quant aux niveaux d'admission et de sélection et la capacité d'accueil et d'intégration du Québec. Un ressortissant étranger qui désire s'établir en permanence au Québec doit présenter une demande de certificat de sélection au ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles.
Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers	Le règlement précise notamment la procédure pour obtenir un certificat de sélection et l'ordre de priorité pour l'examen des demandes de certificats de sélection. On y présente aussi les catégories de ressortissants étrangers qui peuvent s'établir en permanence au Québec, les droits exigibles et la grille de sélection de l'immigration économique.
Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants	Pour chaque sous-catégorie d'immigration, le règlement présente : • les points associés à chacun des facteurs et critères de la grille de sélection de l'immigration économique prévue à l'annexe A du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* ; • les seuils éliminatoires pour certains facteurs ou critères et les seuils de passage pour l'ensemble des facteurs qui s'appliquent au ressortissant qui demande un certificat de sélection, avec ou sans époux ou conjoint de fait qui l'accompagne.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des lois, règlements et directives ainsi que des saines pratiques de gestion recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications. Ils prennent aussi en considération des principes de développement durable adoptés par le Québec. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère oriente et coordonne les activités de sélection des immigrants de manière à répondre aux besoins du Québec.

Critères d'évaluation

- Le ministère a mis en place les mécanismes pour favoriser une action concertée et cohérente des ministères et organismes concernés.
- La sélection des immigrants repose sur une connaissance à court, moyen et long terme des besoins à combler ainsi que sur la capacité d'accueil du Québec, notamment au regard de l'intégration en emploi et de la reconnaissance des acquis.
- Le ministère dispose d'une stratégie pour attirer les travailleurs qualifiés et pour favoriser leur rétention.

Objectif de vérification

S'assurer que les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés sont effectuées en conformité avec la réglementation applicable et selon des saines pratiques de gestion.

Critères d'évaluation

- Le traitement des demandes de certificats de sélection est conforme aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur.
- Le ministère informe les candidats sur les possibilités qui se présentent à eux et sur les contraintes auxquelles ils feront face.
- Le ministère s'est doté de mécanismes continus de contrôle en fonction des risques encourus qui lui assurent une sélection conforme et équitable des immigrants travailleurs qualifiés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère évalue sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés et qu'il en rend compte.

Critères d'évaluation

- Le ministère mesure périodiquement sa performance à l'aide d'indicateurs appropriés et la compare à celle d'autres administrations.
- Le ministère évalue les activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.
- Le ministère rend compte à l'Assemblée nationale de sa performance au regard des activités de sélection des immigrants travailleurs qualifiés.

Annexe 2 – Cadre légal et réglementaire relatif à la sélection des immigrants

Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles	La ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques sur l'immigration et l'intégration des immigrants ainsi que sur les relations interculturelles. En plus de coordonner la mise en œuvre de ces orientations et politiques, elle est chargée de favoriser la concertation et le partenariat dans les domaines sous sa responsabilité. Ses fonctions en matière d'immigration consistent notamment à : • définir des objectifs quant au nombre de ressortissants étrangers admissibles au cours d'une période donnée en tenant compte des besoins et de la capacité d'accueil de la société ; • informer, recruter et sélectionner les immigrants et à faciliter leur établissement au Québec ; • veiller à la sélection des ressortissants étrangers qui désirent s'établir temporairement au Québec ; • favoriser l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrants dans la société québécoise.
Loi sur l'immigration au Québec	En tenant compte de la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers et de ses orientations en matière d'immigration, la ministre établit un plan annuel d'immigration. Le plan indique le nombre maximal ou estimé de ressortissants étrangers pouvant s'établir au Québec ou le nombre de certificats de sélection pouvant être délivrés, ainsi que la répartition de ce nombre par catégorie, dans une même catégorie ou par bassin géographique. Le plan est établi en considérant notamment la demande globale de certificats de sélection escomptée, les prévisions quant aux niveaux d'admission et de sélection et la capacité d'accueil et d'intégration du Québec. Un ressortissant étranger qui désire s'établir en permanence au Québec doit présenter une demande de certificat de sélection au ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles.
Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers	Le règlement précise notamment la procédure pour obtenir un certificat de sélection et l'ordre de priorité pour l'examen des demandes de certificats de sélection. On y présente aussi les catégories de ressortissants étrangers qui peuvent s'établir en permanence au Québec, les droits exigibles et la grille de sélection de l'immigration économique.
Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants	Pour chaque sous-catégorie d'immigration, le règlement présente : • les points associés à chacun des facteurs et critères de la grille de sélection de l'immigration économique prévue à l'annexe A du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers* ; • les seuils éliminatoires pour certains facteurs ou critères et les seuils de passage pour l'ensemble des facteurs qui s'appliquent au ressortissant qui demande un certificat de sélection, avec ou sans époux ou conjoint de fait qui l'accompagne.

Annexe 3 – Extraits de l'article 21 du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*

La catégorie de l'immigration économique comprend un ressortissant étranger âgé d'au moins 18 ans et visé à l'une des sous-catégories suivantes :

a) « travailleur qualifié » : il vient s'établir au Québec pour occuper un emploi qu'il est vraisemblablement en mesure d'occuper ;

b) « entrepreneur » : il possède une expérience dans l'exploitation d'une entreprise d'au moins 2 ans, qu'il a acquise au cours des 5 ans précédant la date de présentation de sa demande et il vient au Québec :

i. soit pour créer ou acquérir une entreprise pour la gérer lui-même, soit pour participer à titre d'associé à la gestion et aux opérations quotidiennes d'une entreprise, avec le contrôle, seul ou avec son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne, d'au moins 25 % des capitaux propres [...] ;

c) « travailleur autonome » : il vient au Québec pour créer son emploi par l'exercice d'une profession définie à la Classification nationale des professions ;

d) « investisseur » :

i. il a une expérience en gestion soit dans une entreprise agricole, commerciale ou industrielle licite, soit dans une entreprise professionnelle licite dont le personnel, excluant lui-même, y occupe au moins l'équivalent de 2 emplois à plein temps, soit pour un organisme international ou un gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ;

ii. il dispose, seul ou avec son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne, d'un avoir net d'au moins 800 000 $ obtenu licitement, à l'exclusion des sommes reçues par donation moins de 6 mois avant la date de présentation de la demande ;

iii. il vient s'établir au Québec et y investir conformément aux dispositions du présent règlement ; [...]

Annexe 4 – Partage des responsabilités entre le Canada et le Québec en matière d'immigration et d'intégration

Nature des responsabilités*	Canada	Québec
Détermination du nombre maximal d'immigrants admis par année et définition des catégories générales d'immigration	✓	
Sélection, admission et contrôle		
Catégorisation des candidatures (immigration économique, regroupement familial, réfugiés, etc.)	✓	
Évaluation des candidatures soumises à la sélection et décision (ensemble du mouvement migratoire, à l'exception du regroupement familial et des réfugiés reconnus au Canada)		✓
Délivrance de certificats de sélection du Québec		✓
Droit de regard déterminant sur l'admission de catégories données de personnes pour un séjour temporaire (travail, études ou traitement médical)		✓
Reconnaissance du statut de réfugié	✓	
Contrôle en matière de santé, de criminalité et de sécurité nationale	✓	
Attribution de la résidence permanente ou de l'autorisation de séjour temporaire et contrôle du statut des personnes admises ou présentes sur le territoire	✓	
Exécution des mesures de renvoi	✓	
Parrainage		
Détermination des clientèles admissibles	✓	
Fixation des barèmes		✓
Réception et suivi des engagements		✓
Accueil et intégration des personnes immigrantes		✓
Attribution de la citoyenneté canadienne	✓	

* Cette liste n'est pas exhaustive et n'apporte pas toutes les nuances incluses dans la législation.

Annexe 3 – Extraits de l'article 21 du *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*

La catégorie de l'immigration économique comprend un ressortissant étranger âgé d'au moins 18 ans et visé à l'une des sous-catégories suivantes :

a) « travailleur qualifié » : il vient s'établir au Québec pour occuper un emploi qu'il est vraisemblablement en mesure d'occuper ;

b) « entrepreneur » : il possède une expérience dans l'exploitation d'une entreprise d'au moins 2 ans, qu'il a acquise au cours des 5 ans précédant la date de présentation de sa demande et il vient au Québec :

i. soit pour créer ou acquérir une entreprise pour la gérer lui-même, soit pour participer à titre d'associé à la gestion et aux opérations quotidiennes d'une entreprise, avec le contrôle, seul ou avec son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne, d'au moins 25 % des capitaux propres [...] ;

c) « travailleur autonome » : il vient au Québec pour créer son emploi par l'exercice d'une profession définie à la Classification nationale des professions ;

d) « investisseur » :

i. il a une expérience en gestion soit dans une entreprise agricole, commerciale ou industrielle licite, soit dans une entreprise professionnelle licite dont le personnel, excluant lui-même, y occupe au moins l'équivalent de 2 emplois à plein temps, soit pour un organisme international ou un gouvernement, l'un de ses ministères ou organismes ;

ii. il dispose, seul ou avec son époux ou conjoint de fait qui l'accompagne, d'un avoir net d'au moins 800 000 $ obtenu licitement, à l'exclusion des sommes reçues par donation moins de 6 mois avant la date de présentation de la demande ;

iii. il vient s'établir au Québec et y investir conformément aux dispositions du présent règlement ; [...]

Annexe 4 – Partage des responsabilités entre le Canada et le Québec en matière d'immigration et d'intégration

Nature des responsabilités*	Canada	Québec
Détermination du nombre maximal d'immigrants admis par année et définition des catégories générales d'immigration	✓	
Sélection, admission et contrôle		
Catégorisation des candidatures (immigration économique, regroupement familial, réfugiés, etc.)	✓	
Évaluation des candidatures soumises à la sélection et décision (ensemble du mouvement migratoire, à l'exception du regroupement familial et des réfugiés reconnus au Canada)		✓
Délivrance de certificats de sélection du Québec		✓
Droit de regard déterminant sur l'admission de catégories données de personnes pour un séjour temporaire (travail, études ou traitement médical)		✓
Reconnaissance du statut de réfugié	✓	
Contrôle en matière de santé, de criminalité et de sécurité nationale	✓	
Attribution de la résidence permanente ou de l'autorisation de séjour temporaire et contrôle du statut des personnes admises ou présentes sur le territoire	✓	
Exécution des mesures de renvoi	✓	
Parrainage		
Détermination des clientèles admissibles	✓	
Fixation des barèmes		✓
Réception et suivi des engagements		✓
Accueil et intégration des personnes immigrantes		✓
Attribution de la citoyenneté canadienne	✓	

* Cette liste n'est pas exhaustive et n'apporte pas toutes les nuances incluses dans la législation.

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Généralités	• C'est le pays de référence en matière d'immigration. • Depuis les années 1960, elle soutient son développement par des programmes d'immigration économique. • Depuis la fin des années 1990, elle privilégie la sélection d'immigrants qualifiés, lesquels représentent 60 p. cent de son immigration annuelle. • En 2005, elle comptait la plus forte proportion au monde de citoyens nés à l'étranger, soit 24,6 p. cent de sa population.	• Il conserve un volume élevé d'immigration parmi l'ensemble des pays occidentaux. • Depuis la fin des années 1990, il privilégie l'immigration économique, qui représente près de 60 p. cent de son immigration annuelle. • En 2005, une proportion de 19,2 p. cent de sa population était née à l'étranger.	• Le gouvernement fédéral administre la sélection des immigrants. • Cette province est une des destinations principales d'établissement des immigrants au Canada (45 p. cent des résidents admis au Canada en 2008).	• L'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* confirme la volonté du gouvernement d'associer l'immigration aux grands défis de développement du Québec. • Depuis 2004, le gouvernement veut assurer une « meilleure adéquation entre les besoins de main-d'œuvre et la sélection de travailleurs qualifiés et la reconnaissance de leurs acquis ». • Le Québec est l'une des trois destinations principales d'établissement des immigrants au Canada (18 p. cent en 2008).
Données statistiques	• L'Australie a accueilli 158 000 nouveaux arrivants en 2007-2008, incluant plus de 108 000 travailleurs qualifiés (68 p. cent). • Près de 72 p. cent de ces travailleurs qualifiés répondent aux orientations gouvernementales puisqu'ils possèdent une offre d'emploi ou une formation apparaissant sur la liste des professions privilégiées.	• Près de 250 000 nouveaux résidents permanents ont été accueillis en 2008, dont 149 000 personnes et membres de leur famille appartenant à la catégorie de l'immigration économique (60 p. cent). • Parmi les immigrants économiques admis, près de 70 p. cent sont des travailleurs qualifiés.	• Près de 111 000 nouveaux résidents permanents ont été accueillis en 2008, dont 59 000 personnes et membres de leur famille appartenant à la catégorie de l'immigration économique (53 p. cent). • Plus de 49 000 (83 p. cent) immigrants économiques admis étaient des travailleurs qualifiés sélectionnés en vertu du Programme des travailleurs qualifiés administré par le gouvernement fédéral.	• Plus de 45 000 nouveaux résidents permanents ont été accueillis en 2008, dont 29 000 personnes et membres de leur famille appartenant à la catégorie de l'immigration économique (64 p. cent). • Plus de 26 000 (91 p. cent) immigrants économiques admis étaient des travailleurs qualifiés sélectionnés par le Québec.

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés (suite)

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Rôles et responsabilités	• Le Department of Immigration and Citizenship et le Department of Foreign Affairs and Trade sont responsables de la mise en œuvre de la politique d'immigration.	• En général, Citoyenneté et Immigration Canada sélectionne les immigrants, sauf pour le Québec, et s'assure qu'ils ne menacent ni la santé ni la sécurité des Canadiens. • Les responsabilités en matière d'immigration sont partagées entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. • À cet égard, des ententes ont été conclues avec la plupart des provinces et des territoires pour leur permettre d'intervenir activement dans la sélection des immigrants afin de répondre aux besoins particuliers de leur marché du travail.	• L'*Accord Canada-Ontario sur l'immigration* a été signé en novembre 2005 pour une durée de cinq ans. • Selon cet accord, le Canada est responsable de la sélection et de l'admission de tous les immigrants devant s'établir sur son territoire. La province est consultée et peut formuler des recommandations.	• En vertu de l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* signé en 1991, la province a la responsabilité exclusive de sélectionner certains immigrants. • Pour immigrer au Québec à titre de travailleur qualifié, un candidat doit suivre un processus de sélection distinct du processus fédéral avant que sa demande de résidence permanente soit traitée par Citoyenneté et Immigration Canada.
Système de sélection	• La sélection est basée sur l'offre d'immigration. On utilise un système de points qui permet d'évaluer les candidats selon différents critères. • Jusqu'en 1999, les critères de sélection étaient basés sur le potentiel socioprofessionnel, c'est-à-dire sur l'évaluation des compétences générales des candidats (niveau de scolarité, âge, connaissances linguistiques, expériences).	• La sélection se fait dans le cadre du Programme des travailleurs qualifiés et est basée sur l'offre d'immigration. On utilise un système de points qui permet d'évaluer les candidats selon différents critères. • Jusqu'à la fin de 2007, le modèle de sélection était basé sur le potentiel socioprofessionnel, c'est-à-dire sur l'évaluation des compétences générales des candidats (niveau de scolarité, âge, connaissances linguistiques, expériences).	• La sélection des travailleurs qualifiés se fait en grande partie dans le cadre du Programme des travailleurs qualifiés. • Le programme Perspectives Ontario : Programme de désignation des candidats des provinces a été lancé en 2009. Ce programme est axé sur les besoins des employeurs.	• La sélection est basée sur l'offre d'immigration. On utilise un système de points qui permet d'évaluer les candidats selon différents critères. • Les critères de sélection visent à évaluer les perspectives d'intégration socioprofessionnelle des candidats (niveau de scolarité, âge, connaissances linguistiques, expériences).

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés (suite)

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Système de sélection (suite)	• Depuis 1999, le modèle de sélection est basé sur l'évaluation des compétences particulières des candidats en lien avec les besoins du marché du travail. • Toute demande d'immigration pour les travailleurs qualifiés nécessite donc au préalable : – que la profession figure sur la liste des professions privilégiées ; – une reconnaissance officielle des acquis du candidat dans cette profession ; – la réussite d'un test d'anglais officiel.	• En 2008, le Canada a modernisé son programme d'immigration pour réduire le nombre de demandes en attente de traitement (900 000 demandes, dont les deux tiers dans la catégorie des travailleurs qualifiés) et pour mieux répondre aux besoins du marché du travail canadien. • Depuis 2008, les demandes présentées dans le cadre du Programme des travailleurs qualifiés doivent remplir l'une ou l'autre des conditions suivantes : – comporter une offre d'emploi ; – être présentées par un immigrant qui vit au Canada depuis un an comme travailleur temporaire ou étudiant étranger ; – être déposées par un travailleur qualifié possédant au moins une année d'expérience dans une des 38 professions privilégiées.		• Le domaine de formation est un des critères de sélection, mais il n'est pas un préalable à la recevabilité d'une demande. • Depuis 2009, une part plus importante des points (25 p. cent du seuil de passage) est accordée, dans la grille de sélection, à un candidat dont la profession figure sur la *Liste des domaines de formation privilégiés*.

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés (suite)

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Reconnaissance des acquis	• Des mesures sont prises pour réduire le problème de déqualification : – accroître les migrations parrainées par des employeurs ; – accueillir davantage de personnes ayant acquis des compétences en Australie ; – simplifier la reconnaissance des compétences acquises à l'étranger. • La réglementation en matière de professions et de métiers n'a pas de dimension nationale, ce qui constitue une contrainte pour l'exercice d'un leadership gouvernemental.	• Au Canada, il est reconnu que les immigrants éprouvent des difficultés à trouver un emploi correspondant à leurs compétences. Le problème de déqualification est plus important pour les immigrants qui y sont établis depuis moins longtemps. • Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont les seuls habilités à réglementer les métiers spécialisés et la plupart des professions. Le rôle du gouvernement fédéral consiste à exercer un leadership stratégique pour favoriser l'élaboration d'une stratégie nationale cohérente de reconnaissance des titres de compétences étrangers. • Depuis 2005, des initiatives ont été entreprises concernant la reconnaissance des titres de compétences étrangers, mais les effets ne sont pas connus à ce jour.	• Le programme Perspectives Ontario : Programme de désignation des candidats des provinces récemment mis en place pourrait réduire les contraintes liées à la reconnaissance des acquis des travailleurs qualifiés. Pour présenter une demande en vertu de ce programme, le candidat doit posséder une offre d'emploi approuvée de la part d'un employeur présélectionné.	• Le modèle de sélection du Québec ne réduit pas les contraintes relatives à la reconnaissance des acquis, car il ne pose aucune condition qui est liée à la recevabilité d'une demande et qui peut faciliter l'intégration en emploi d'un candidat après son admission. • Toutefois, les candidats ont accès à des informations sur les contraintes relatives à la reconnaissance de leurs acquis et des actions sont menées afin de faciliter la reconnaissance de leurs compétences pour leur intégration en emploi.

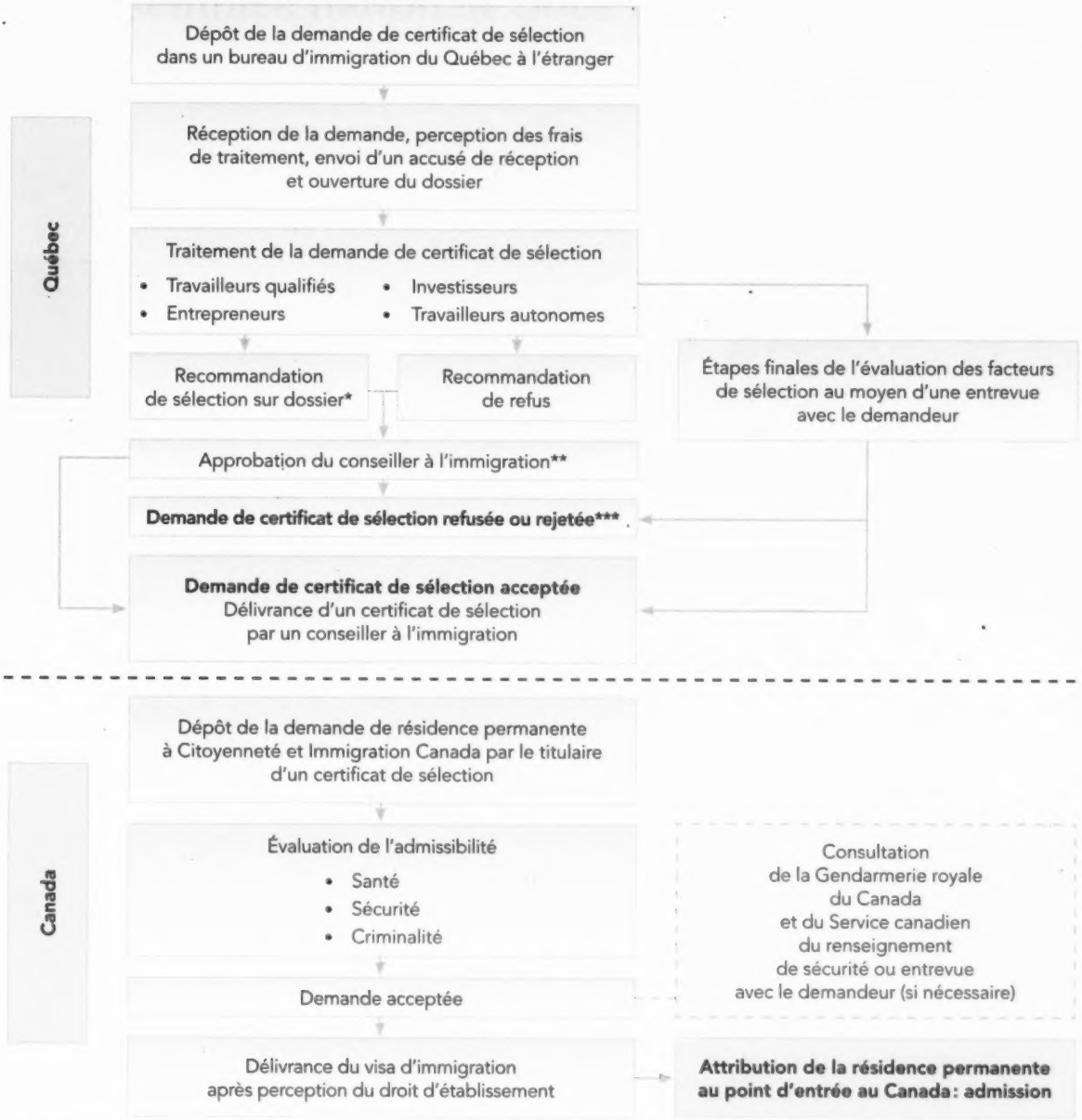
Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés (suite)

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Évaluation de la performance	• Selon le rapport annuel 2007-2008 du Department of Immigration and Citizenship, une étude longitudinale sur l'immigration en Australie réalisée auprès de 10 000 demandeurs des catégories « regroupement familial » et « travailleurs qualifiés » près de 18 mois après leur établissement démontre que le taux de chômage des nouveaux arrivants diminue beaucoup au fil du temps et que les revenus sont plus élevés pour les immigrants qui maîtrisent bien l'anglais.	• Le Programme des travailleurs qualifiés n'a pas été évalué depuis 1998. Citoyenneté et Immigration Canada prévoit le faire au cours de l'exercice 2009-2010. • Une étude de Statistique Canada réalisée en 2008 sur les immigrants qui se sont trouvé du travail au Canada indique ceci : – La rémunération des immigrants est généralement moins élevée que celle des personnes nées au Canada. Toutefois, les écarts tendent à se rétrécir à mesure que s'allonge la période d'établissement. – Les immigrants éprouvent des difficultés à trouver un emploi qui correspond à leur formation et à leurs expériences. • Une enquête longitudinale réalisée sur un groupe de près de 10 000 immigrants 6 mois, 2 ans et 4 ans après leur arrivée pour étudier comment ils parviennent à s'adapter à la vie canadienne révèle ce qui suit : – Une proportion considérable des répondants a affirmé que le manque de possibilités d'emplois est ce qui leur déplaît le plus au Canada. – Les répondants de toutes les catégories d'immigration évaluent de façon très favorable la qualité de vie au Canada.	• Cet aspect n'a pas été examiné.	• Le ministère n'a réalisé aucune évaluation récente des programmes d'immigration, de l'intégration en emploi des immigrants et de la satisfaction de ces derniers au regard des services reçus.

Annexe 6 – Grille de sélection des travailleurs qualifiés qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006

Facteur et critère	Points	
1. Formation	**29 maximum**	
1.1 Niveau de scolarité (seuil éliminatoire = 2 points)	de 0 à 13	
1.2 Diplôme du Québec	0 ou 6	
1.3 Domaine de formation	de 0 à 12	
1.4 Deuxième spécialité	0 ou 2	
2. Expérience	**9 maximum**	
2.1 Durée de l'expérience professionnelle	de 0 à 9	
3. Âge	**18 maximum**	
3.1 Selon l'âge	de 0 à 18	
4. Connaissances linguistiques	**22 maximum**	
4.1 Français – oral	de 0 à 16	
4.2 Anglais – oral	de 0 à 6	
5. Séjour et famille au Québec	**9 maximum**	
5.1 Séjour au Québec	de 0 à 6	
5.2 Famille au Québec	0 ou 3	
6. Caractéristiques de l'époux ou du conjoint de fait qui accompagne	**18 maximum**	
6.1 Niveau de scolarité	de 0 à 3	
6.2 Diplôme du Québec	0 ou 1	
6.3 Domaine de formation	de 0 à 3	
6.4 Deuxième spécialité	0 ou 1	
6.5 Durée de l'expérience professionnelle	0 ou 1	
6.6 Âge	de 0 à 3	
6.7 Connaissances linguistiques	de 0 à 6	
Seuil éliminatoire d'employabilité et points maximaux	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint: facteurs 1 à 5	50	87
Avec conjoint: facteurs 1 à 6	57	105
7. Offre d'emploi validée	**10 maximum**	
7.1 Offre d'emploi validée dans la région métropolitaine de Montréal	5	
7.2 Offre d'emploi validée à l'extérieur de la région métropolitaine de Montréal	10	
8. Enfants	**8 maximum**	
8.1 12 ans et moins (par enfant)	4	
8.2 De 13 à 21 ans (par enfant)	2	
9. Capacité d'autonomie financière	**0 ou 1**	
Engagement du candidat = 1 point, sinon la demande est refusée		
Seuil de passage et points maximaux à l'examen préliminaire	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint: tous les facteurs, sauf 6 et 10	53	106
Avec conjoint: tous les facteurs, sauf 10	60	124
10. Adaptabilité	**8 maximum**	
Seuil de passage et points maximaux à la sélection	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint: tous les facteurs, sauf 6	59	114
Avec conjoint: tous les facteurs	68	132

Annexe 7 – Étapes du traitement d'une demande d'immigration d'un travailleur qualifié au Québec



* La recommandation de sélection sur dossier s'applique exclusivement aux travailleurs qualifiés ayant obtenu le seuil de passage en sélection à l'étape de l'examen préliminaire. Toutefois, elle pourrait être rejetée par le conseiller à l'immigration et, par conséquent, donner lieu à une entrevue de sélection.

** Le conseiller à l'immigration pourrait faire part au candidat de son intention d'accepter ou de refuser sa demande de certificat de sélection ou encore l'informer de la possibilité que son dossier soit rejeté. Dans le premier cas, il peut s'agir d'une acceptation à la condition de fournir, par exemple, une attestation de la réussite d'un test de français ou un document manquant. Dans le second cas, le candidat ne satisfait pas aux exigences réglementaires et, dans le troisième cas, le conseiller doute de l'authenticité d'un document ou de la véracité d'une information.

*** La demande est rejetée lorsqu'après vérification, il appert que des informations ou des documents sont faux ou trompeurs.

Annexe 5 – Comparaison de différents systèmes de sélection d'immigrants travailleurs qualifiés (suite)

Thème	Australie	Canada	Ontario	Québec
Évaluation de la performance (suite)		– La majorité des immigrants qui demeurent au Canada pendant quatre ans affirment que leur décision d'immigrer était la bonne, que leurs attentes ont été dépassées ou satisfaites et que leur situation s'est améliorée.		
Indicateur de performance	• Nombre de résidents permanents admis dans la catégorie des travailleurs qualifiés. • Délai de traitement des demandes de la catégorie des travailleurs qualifiés.	• Nombre de résidents permanents admis dans la catégorie des travailleurs qualifiés. • Délai de traitement des demandes de la catégorie des travailleurs qualifiés. • Revenus de toutes sources, après trois ans, pour les travailleurs qualifiés admis à titre de demandeurs principaux, comparativement à la moyenne canadienne. • Taux d'emploi des nouveaux arrivants (au Canada depuis moins de cinq ans) par rapport à la moyenne canadienne.	• La sélection est sous la responsabilité du gouvernement fédéral.	• Nombre de résidents permanents admis dans la catégorie des travailleurs qualifiés.

Annexe 6 – Grille de sélection des travailleurs qualifiés qui est entrée en vigueur le 16 octobre 2006

Facteur et critère	Points	
1. Formation	**29 maximum**	
1.1 Niveau de scolarité (seuil éliminatoire = 2 points)	de 0 à 13	
1.2 Diplôme du Québec	0 ou 6	
1.3 Domaine de formation	de 0 à 12	
1.4 Deuxième spécialité	0 ou 2	
2. Expérience	**9 maximum**	
2.1 Durée de l'expérience professionnelle	de 0 à 9	
3. Âge	**18 maximum**	
3.1 Selon l'âge	de 0 à 18	
4. Connaissances linguistiques	**22 maximum**	
4.1 Français – oral	de 0 à 16	
4.2 Anglais – oral	de 0 à 6	
5. Séjour et famille au Québec	**9 maximum**	
5.1 Séjour au Québec	de 0 à 6	
5.2 Famille au Québec	0 ou 3	
6. Caractéristiques de l'époux ou du conjoint de fait qui accompagne	**18 maximum**	
6.1 Niveau de scolarité	de 0 à 3	
6.2 Diplôme du Québec	0 ou 1	
6.3 Domaine de formation	de 0 à 3	
6.4 Deuxième spécialité	0 ou 1	
6.5 Durée de l'expérience professionnelle	0 ou 1	
6.6 Âge	de 0 à 3	
6.7 Connaissances linguistiques	de 0 à 6	
Seuil éliminatoire d'employabilité et points maximaux	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint : facteurs 1 à 5	50	87
Avec conjoint : facteurs 1 à 6	57	105
7. Offre d'emploi validée	**10 maximum**	
7.1 Offre d'emploi validée dans la région métropolitaine de Montréal	5	
7.2 Offre d'emploi validée à l'extérieur de la région métropolitaine de Montréal	10	
8. Enfants	**8 maximum**	
8.1 12 ans et moins (par enfant)	4	
8.2 De 13 à 21 ans (par enfant)	2	
9. Capacité d'autonomie financière	**0 ou 1**	
Engagement du candidat = 1 point, sinon la demande est refusée		
Seuil de passage et points maximaux à l'examen préliminaire	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint : tous les facteurs, sauf 6 et 10	53	106
Avec conjoint : tous les facteurs, sauf 10	60	124
10. Adaptabilité	**8 maximum**	
Seuil de passage et points maximaux à la sélection	**Seuil de passage**	**Maximum**
Sans conjoint : tous les facteurs, sauf 6	59	114
Avec conjoint : tous les facteurs	68	132

Annexe 7 – Étapes du traitement d'une demande d'immigration d'un travailleur qualifié au Québec

Québec

Dépôt de la demande de certificat de sélection
dans un bureau d'immigration du Québec à l'étranger

Réception de la demande, perception des frais
de traitement, envoi d'un accusé de réception
et ouverture du dossier

Traitement de la demande de certificat de sélection

- Travailleurs qualifiés
- Entrepreneurs
- Investisseurs
- Travailleurs autonomes

Recommandation
de sélection sur dossier*

Recommandation
de refus

Étapes finales de l'évaluation des facteurs
de sélection au moyen d'une entrevue
avec le demandeur

Approbation du conseiller à l'immigration**

Demande de certificat de sélection refusée ou rejetée***

Demande de certificat de sélection acceptée
Délivrance d'un certificat de sélection
par un conseiller à l'immigration

Canada

Dépôt de la demande de résidence permanente
à Citoyenneté et Immigration Canada par le titulaire
d'un certificat de sélection

Évaluation de l'admissibilité

- Santé
- Sécurité
- Criminalité

Consultation
de la Gendarmerie royale
du Canada
et du Service canadien
du renseignement
de sécurité ou entrevue
avec le demandeur (si nécessaire)

Demande acceptée

Délivrance du visa d'immigration
après perception du droit d'établissement

**Attribution de la résidence permanente
au point d'entrée au Canada : admission**

* La recommandation de sélection sur dossier s'applique exclusivement aux travailleurs qualifiés ayant obtenu le seuil de passage en sélection à l'étape de l'examen préliminaire. Toutefois, elle pourrait être rejetée par le conseiller à l'immigration et, par conséquent, donner lieu à une entrevue de sélection.

** Le conseiller à l'immigration pourrait faire part au candidat de son intention d'accepter ou de refuser sa demande de certificat de sélection ou encore l'informer de la possibilité que son dossier soit rejeté. Dans le premier cas, il peut s'agir d'une acceptation à la condition de fournir, par exemple, une attestation de la réussite d'un test de français ou un document manquant. Dans le second cas, le candidat ne satisfait pas aux exigences réglementaires et, dans le troisième cas, le conseiller doute de l'authenticité d'un document ou de la véracité d'une information.

*** La demande est rejetée lorsqu'après vérification, il appert que des informations ou des documents sont faux ou trompeurs.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 4

Performance relative aux principales activités du Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **4.1**

Objectifs et portée de notre vérification **4.11**

Résultats de notre vérification **4.15**

Gestion de l'établissement

Gouvernance, planification stratégique et suivi **4.16**

Ressources financières **4.17**

Ressources humaines **4.18**

Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale **4.19**

Performance liée aux activités du secteur clinique

Gestion des lits et durée des séjours **4.20**

Urgence **4.21**

Bloc opératoire **4.22**

Services à domicile **4.23**

Hébergement **4.24**

Performance associée aux activités du secteur de soutien

Laboratoires de biologie médicale **4.25**

Imagerie médicale **4.26**

Prise de rendez-vous **4.27**

Prévention et contrôle des infections nosocomiales **4.28**

Synthèse des constats **4.29**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Établissements comparables

Annexe 3 – Comité consultatif et experts

Annexe 4 – Définitions ou explications

Annexe 5 – Analyse de coûts pour certaines activités

Les commentaires de l'établissement apparaissent au paragraphe 4.31 de ce rapport.

Abréviations et sigles

CA	Conseil d'administration
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaires
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PCI	Prévention et contrôle des infections

Faits saillants

Ce rapport porte sur le Centre de santé et de services sociaux (CSSS) d'Arthabaska-et-de-l'Érable. Notre vérification a été menée d'avril 2009 à janvier 2010.

Le CSSS est situé dans la région de la Mauricie et du Centre-du-Québec et dispense des soins et des services à une population d'environ 90 000 personnes par l'intermédiaire de 13 installations (une de type centre hospitalier, 4 de type centre local de services communautaires (CLSC) et 8 de type centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD)). Comptant plus de 2 200 employés, l'établissement a vu ses dépenses d'exploitation s'élever à près de 140 millions de dollars pour l'exercice financier 2008-2009.

Équipe :

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Ingrid Barakatt
Chantal Gagnon
Caroline Rivard
Eve Vanelslande

Objectifs de notre vérification

Cette vérification a pour but notamment de poser un diagnostic sur la performance globale de l'établissement et sur la gestion qu'il fait par rapport à ses principales activités. Nous voulions nous assurer que le CSSS a des pratiques de gouvernance qui favorisent la saine gestion et la performance, qu'il gère de façon économique et efficiente et en conformité avec la réglementation ses ressources humaines, matérielles et financières, et ce, dans le respect de certains principes de développement durable, et qu'il a mis en place des mesures pour favoriser l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services vérifiés.

Sommaire des constats

Le CSSS a mis en place plusieurs mesures qui favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services. Toutefois, il aurait avantage à recueillir davantage d'information de gestion de même qu'à optimiser ses pratiques afin d'accroître sa performance et ainsi de générer des économies.

Gouvernance et planification stratégique. Le conseil d'administration (CA) ainsi que les comités en place exercent les fonctions prévues dans la loi. Cependant, le CA pourrait augmenter son influence sur la performance de l'organisation en procédant à un exercice de planification stratégique et en statuant sur l'information relative à la performance qu'il désire suivre.

Ressources financières. Le CSSS respecte sa politique encadrant le processus budgétaire et chaque année un budget en équilibre est adopté par le CA; pourtant, l'établissement a de la difficulté à maintenir cet équilibre. Globalement, les coûts unitaires rattachés à ses activités sont en dessous de la moyenne de ceux du groupe d'établissements comparables. Toutefois, lorsque la comparaison s'effectue avec les meilleurs établissements de ce groupe (premier tercile), elle révèle des économies potentielles importantes. D'ailleurs, le CSSS fait peu d'analyses comparatives de ses coûts et certaines activités et services gagneraient à être plus efficients.

Ressources humaines. Le CSSS a mis en œuvre des mesures visant à maintenir un bon climat de travail et il a récemment établi un portrait des caractéristiques de ses ressources pour des emplois où il est difficile de recruter. Au regard de l'évaluation du rendement, la haute direction ne s'assure pas que les politiques sont appliquées et ne connaît pas le nombre de personnes évaluées ni la fréquence des évaluations.

Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale. Plusieurs pratiques restent à améliorer tant à l'égard de la détermination des besoins et de la planification des acquisitions qu'en ce qui concerne le processus de sélection des fournisseurs et l'obtention de l'information de gestion. La réglementation relative aux acquisitions n'est pas toujours respectée et l'utilisation des technologies dans le processus de réapprovisionnement et la tenue d'inventaires n'est pas maximisée.

Gestion des lits et durée des séjours. La durée moyenne des séjours au CSSS est semblable à celle du groupe d'établissements comparables. Quant aux taux d'occupation des lits, il est très bas dans certaines unités de soins, ce qui montre que l'établissement aurait avantage à analyser les raisons de ces taux afin de s'assurer que le nombre de lits ouverts répond réellement aux besoins.

Urgence. La performance globale de l'urgence place le CSSS dans une très bonne situation avec une durée moyenne des séjours en dessous des normes du ministère et des moyennes des établissements comparables. Plusieurs stratégies expliquent cette performance; notons, entre autres, les lits de transition dans les centres d'hébergement et les continuums de soins pour les personnes âgées ou les personnes en perte d'autonomie. Le processus d'accueil et de triage peut cependant être amélioré et des ententes de service avec les acteurs de première ligne devraient être conclues.

Bloc opératoire. Le CSSS affiche d'excellents résultats au regard du recours à la chirurgie d'un jour et de l'accès aux chirurgies. Le délai d'attente pour trois chirurgies est inférieur à la norme ministérielle (six mois) et à la moyenne du groupe d'établissements comparés. Toutefois, des gains d'efficience au bloc opératoire sont possibles et l'organisation du travail peut y être améliorée.

Services à domicile. Concernant l'accès à ses services à domicile, le CSSS suit le nombre de personnes en attente, mais ne cumule pas d'information sur le délai d'attente. Ce délai apparaît limité pour certains services, mais pour d'autres il pourrait être réduit. Par ailleurs, les besoins des usagers sont évalués et le CSSS assure une bonne coordination des services qui leur sont offerts.

Hébergement. Le CSSS offre peu de choix pour de l'hébergement hors des centres publics et certains usagers doivent être hébergés dans un centre qui offre des services plus lourds qu'il est nécessaire. Un plan d'amélioration des services est d'ailleurs en cours pour redresser la situation. D'autre part, les processus en place favorisent l'équité pour ce qui est de l'accès à l'hébergement ainsi que la continuité et la coordination des services d'hébergement et des services professionnels.

Laboratoires de biologie médicale. Le CSSS exploite ses laboratoires à deux endroits; l'un de ceux-ci mène 96 p. cent des analyses. Le maintien du second emplacement a occasionné depuis cinq ans des frais supplémentaires estimés à au moins 400 000 dollars. Par ailleurs, le CSSS ne diffuse pas les bonnes pratiques concernant la pertinence des analyses ni ne fait de suivi systématique à cet égard. En ce qui a trait à l'accès aux services, le CSSS affiche un délai très court tant pour les prélèvements que pour le traitement des analyses. Il s'assure également de la qualité des analyses en se soumettant à des contrôles externes indépendants.

Imagerie médicale. L'attribution des rendez-vous tient compte des priorités et vise à maximiser l'emploi du temps; de plus, tous les examens peuvent être obtenus dans un délai inférieur à six mois. Toutefois, l'efficience des processus pourrait être accrue et un suivi de la performance au regard des coûts devrait être réalisé. Quant au respect des normes de sécurité pour ses appareils de radiographie, le CSSS s'en assure.

Prise de rendez-vous. L'organisation du travail pour ce qui est de l'attribution des rendez-vous comporte des lacunes; entre autres, le traitement des demandes est effectué en grande partie de façon manuelle. De plus, il n'y a pas de suivi quant au délai d'accès aux rendez-vous.

Prévention et contrôle des infections nosocomiales. Une structure adéquate est en place et le CSSS affiche une bonne performance relativement au taux de nouveaux cas d'infections nosocomiales. Un comité de prévention et de contrôle des infections ainsi qu'une équipe formée de quatre infirmières sont actifs. Des données sont compilées et suivies et elles sont présentées au comité de gestion des risques et au conseil d'administration.

Recommandations

Cette section présente une partie des recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des recommandations est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au conseil d'administration de s'impliquer davantage dans la gestion stratégique, notamment dans le plan stratégique, l'entente de gestion et d'imputabilité, le projet clinique et le rapport annuel de gestion (3).

Nous avons recommandé à l'établissement:

- de maintenir l'équilibre budgétaire, comme la loi le prescrit (5);
- de faire des analyses comparatives de coûts, notamment en ce qui a trait aux secteurs d'activité pour lesquels la performance apparaît moindre et à ceux dans lesquels on procède à des ventes de services, et d'apporter les correctifs nécessaires (6);
- de poursuivre la mise en œuvre de stratégies à l'égard de la fidélisation, de la relève et de la formation de ses ressources humaines (7);
- de s'assurer que toutes les évaluations quant au rendement du personnel d'encadrement sont faites annuellement et, pour les autres employés, qu'elles sont effectuées selon la fréquence établie (8);
- de prévoir la participation d'un comité multidisciplinaire et l'utilisation de critères concernant les priorités d'achat pour être en mesure de déterminer les besoins en équipements, et de poursuivre la mise en place d'un processus formel d'évaluation et de normalisation des fournitures médicales (9);
- de s'assurer que les acquisitions sont effectuées selon le régime de concurrence, qu'en cas de dérogation, les dossiers contiennent les justifications suffisantes et que l'information est transmise en temps opportun au conseil d'administration, à l'agence et au ministre (10);
- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins et de restreindre l'intervention du personnel soignant (13);
- d'analyser les données relatives à la durée moyenne des séjours et au taux d'occupation, de déterminer les causes des écarts ainsi que de mettre en œuvre les moyens d'améliorer la gestion concernant les lits de chaque unité de soins (15);
- de s'assurer que l'offre de services de l'urgence et de services de première ligne du territoire se fait de façon concertée en concluant des ententes de service avec les acteurs de première ligne (16);
- d'améliorer l'organisation du travail dans le bloc opératoire et de s'assurer d'utiliser de façon efficiente les salles (19);
- de s'assurer, pour les services à domicile, que les évaluations, les plans d'intervention et les plans de services individualisés sont produits et révisés, comme cela est requis (22);
- de continuer ses démarches en vue de rééquilibrer l'offre de services pour ce qui est de l'hébergement sur son territoire (24);
- de s'assurer, pour les usagers dans les services d'hébergement, que les évaluations et les plans d'intervention sont produits et révisés, comme cela est requis (26);
- de suivre la performance des laboratoires, y compris celle de chacun des deux emplacements, notamment au regard des coûts et du délai associés aux traitements, de faire les analyses requises et d'entreprendre les actions qui s'imposent (27);
- de veiller à promouvoir l'utilisation pertinente des examens de laboratoire et de faire le suivi à cet égard (28);
- de suivre les données quant au temps d'utilisation des équipements d'imagerie médicale afin d'assurer l'optimisation de leur usage (33);
- de revoir le processus d'attribution de ses rendez-vous, afin de le rendre plus efficient (34).

Commentaires de l'établissement

L'établissement a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui sont reproduits au paragraphe 4.31. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Performance des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

4.1 En ce qui concerne les vérifications de l'optimisation des ressources dans le réseau de la santé et des services sociaux, le Vérificateur général du Québec a généralement adopté par le passé une approche par secteur d'activité ou par fonction de gestion. Ainsi, pour chaque sujet retenu, nous avons effectué les travaux de vérification auprès de plusieurs établissements tout en nous attardant, le cas échéant, au rôle exercé par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les agences.

4.2 Pour la présente mission, le Vérificateur général a plutôt opté pour une approche centrée sur un seul établissement du réseau de la santé et des services sociaux, dans le but de poser un diagnostic sur sa performance et sur la gestion qu'il fait de ses principales activités.

4.3 Le Secrétariat du Conseil du trésor définit ainsi la performance : « Être performant, c'est s'acquitter de sa mission en atteignant les objectifs stratégiques et les objectifs de qualité de services aux citoyens, en utilisant de manière judicieuse les ressources, en maintenant un climat de travail adéquat et en offrant des produits et services de qualité dans le respect des lois et règlements qui s'appliquent, tout en assurant la continuité des opérations. »

4.4 La mesure de la performance, en ce qui concerne les établissements du réseau, doit ainsi refléter la capacité des administrateurs et des gestionnaires à réaliser le mandat qui leur a été confié. Celui-ci consiste à assurer, en collaboration avec leurs partenaires, l'accessibilité, la continuité et la qualité des services à la population ainsi que l'amélioration de la santé de celle-ci. Les administrateurs et les gestionnaires doivent aussi accomplir ce mandat tout en voyant à ce que les ressources humaines, matérielles et financières soient utilisées de façon économique et efficiente, dans un contexte où il y a eu des fusions, somme toute récentes, et où le rôle des établissements s'est élargi (responsabilité populationnelle[1]). La prestation de soins et de services est une tâche complexe qui nécessite l'intervention de nombreuses personnes ayant des compétences et des expériences diversifiées ainsi que l'utilisation de technologies variées.

4.5 Les rôles et les responsabilités attribués aux établissements du réseau sont répartis entre les différents acteurs de la gouvernance (tableau 1).

1. La responsabilité populationnelle renvoie à la responsabilité clinique et financière qu'a le CSSS à l'endroit de la population de son territoire (offre de services globale à un coût raisonnable).

Tableau 1
Rôles et responsabilités du conseil d'administration et des principaux gestionnaires

Conseil d'administration (CA)	
Il gère les affaires de l'établissement et a, entre autres, la responsabilité : • d'établir les priorités et les orientations de cet établissement et de voir à leur respect, et ce, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ; • de s'assurer : – de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés ; – du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes ; – de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ; – de la participation, de la motivation et de la valorisation du personnel ainsi que du maintien des compétences et du développement des ressources humaines ; • de présenter à la population les renseignements prescrits relativement au rapport d'activité et au rapport financier annuel et de répondre de ses priorités et de ses nouvelles orientations ; • de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.	
Principaux gestionnaires	
Directeur général	Nommé par le CA et sous son autorité, il est notamment responsable : • d'administrer l'établissement et de voir à son fonctionnement ; • d'assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • de voir à ce que la coordination et la surveillance de l'activité clinique soient effectuées ; • de rendre compte de sa gestion au CA ; • de veiller à l'exécution des décisions du CA ; • de s'assurer que toute l'information que le CA requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités lui est transmise.
Directeur des services professionnels	Sous l'autorité du directeur général, il a principalement comme mandat : • de coordonner l'activité professionnelle et scientifique de l'établissement ; • de diriger, de coordonner et de surveiller les activités des chefs de département clinique ; • d'obtenir des avis des chefs de département clinique sur les conséquences administratives et financières des activités des médecins des divers départements.
Directeur des soins infirmiers	Sous l'autorité du directeur général, il a notamment la responsabilité : • de surveiller et de contrôler la qualité des soins infirmiers dispensés ; • de s'assurer de l'élaboration de règles de soins infirmiers qui tiennent compte autant de la nécessité de rendre des services adéquats et efficients aux usagers que des ressources disponibles ; • de veiller à la distribution appropriée des soins infirmiers ; • de planifier, de coordonner et d'évaluer les soins infirmiers en fonction des besoins.
Chefs de département clinique	Sous l'autorité du directeur des services professionnels, ils sont entre autres chargés pour leur département : • de coordonner les activités professionnelles des médecins ; • de gérer les ressources médicales (médecins) ; • d'élaborer les règles d'utilisation des ressources médicales et matérielles que les médecins ont à suivre ; • de s'assurer du respect des règles et des modalités de fonctionnement du mécanisme central de gestion de l'accès aux services, ce qui comprend notamment l'inscription aux listes d'attente pour les services spécialisés.
Directeurs – services cliniques	Sous l'autorité du directeur général, ils ont la responsabilité de la gestion de services et d'activités organisés dans le but de répondre aux besoins de la population ou de personnes qui partagent une problématique commune, en matière de santé et de services sociaux.
Directeurs – services administratifs	Sous l'autorité du directeur général, ils sont responsables de la gestion des activités de nature administrative et technique, lesquelles appuient les services cliniques.

Sources : *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et document publié par le MSSS, soit *L'architecture des services de santé et des services sociaux.*

Portrait de l'établissement vérifié

4.6 L'établissement retenu pour cette vérification, soit le Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable, a été choisi parmi les établissements qui répondaient aux critères suivants :

- être un CSSS ;
- comporter une installation de type centre hospitalier qui comprend entre autres un bloc opératoire, une urgence et des laboratoires de biologie médicale ;
- gérer des installations de type CLSC et de type CHSLD ;
- disposer d'un budget supérieur au budget moyen des CSSS.

4.7 Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable est né en juin 2004 de la fusion de 5 établissements (2 centres hospitaliers, 1 CLSC, 1 CHSLD et 1 CLSC-CHSLD). Ses activités se déroulent dans 13 installations[2] réparties sur le territoire :

- 1 centre hospitalier de soins généraux et spécialisés (Hôtel-Dieu d'Arthabaska) ;
- 4 installations de type CLSC ;
- 8 installations de type CHSLD.

4.8 Comme les 94 autres CSSS de la province, il a été créé en vue d'améliorer la réponse aux besoins de la population de son territoire et d'offrir des soins ainsi que des services davantage accessibles, mieux coordonnés, plus personnalisés et sans rupture. Il a donc la responsabilité d'assurer la coordination de l'ensemble des acteurs sur son territoire. Situé dans la région de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, le territoire du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable a une superficie de plus de 3 000 km^2 et comprend 35 municipalités (figure 1).

2. Les dossiers des patients et l'information qui les concerne circulent sur support papier entre les installations et entre les intervenants d'une même installation, exception faite de certains secteurs, dont les services à domicile.

Tableau 1
Rôles et responsabilités du conseil d'administration et des principaux gestionnaires

Conseil d'administration (CA)

Il gère les affaires de l'établissement et a, entre autres, la responsabilité :

- d'établir les priorités et les orientations de cet établissement et de voir à leur respect, et ce, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ;
- de s'assurer :
  - de la pertinence, de la qualité, de la sécurité et de l'efficacité des services dispensés ;
  - du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes ;
  - de l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ;
  - de la participation, de la motivation et de la valorisation du personnel ainsi que du maintien des compétences et du développement des ressources humaines ;
- de présenter à la population les renseignements prescrits relativement au rapport d'activité et au rapport financier annuel et de répondre de ses priorités et de ses nouvelles orientations ;
- de créer les comités nécessaires à la poursuite de ses fins, dont le comité de vigilance et de la qualité.

Principaux gestionnaires

Directeur général	Nommé par le CA et sous son autorité, il est notamment responsable : • d'administrer l'établissement et de voir à son fonctionnement ; • d'assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • de voir à ce que la coordination et la surveillance de l'activité clinique soient effectuées ; • de rendre compte de sa gestion au CA ; • de veiller à l'exécution des décisions du CA ; • de s'assurer que toute l'information que le CA requiert ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités lui est transmise.
Directeur des services professionnels	Sous l'autorité du directeur général, il a principalement comme mandat : • de coordonner l'activité professionnelle et scientifique de l'établissement ; • de diriger, de coordonner et de surveiller les activités des chefs de département clinique ; • d'obtenir des avis des chefs de département clinique sur les conséquences administratives et financières des activités des médecins des divers départements.
Directeur des soins infirmiers	Sous l'autorité du directeur général, il a notamment la responsabilité : • de surveiller et de contrôler la qualité des soins infirmiers dispensés ; • de s'assurer de l'élaboration de règles de soins infirmiers qui tiennent compte autant de la nécessité de rendre des services adéquats et efficients aux usagers que des ressources disponibles ; • de veiller à la distribution appropriée des soins infirmiers ; • de planifier, de coordonner et d'évaluer les soins infirmiers en fonction des besoins.
Chefs de département clinique	Sous l'autorité du directeur des services professionnels, ils sont entre autres chargés pour leur département : • de coordonner les activités professionnelles des médecins ; • de gérer les ressources médicales (médecins) ; • d'élaborer les règles d'utilisation des ressources médicales et matérielles que les médecins ont à suivre ; • de s'assurer du respect des règles et des modalités de fonctionnement du mécanisme central de gestion de l'accès aux services, ce qui comprend notamment l'inscription aux listes d'attente pour les services spécialisés.
Directeurs – services cliniques	Sous l'autorité du directeur général, ils ont la responsabilité de la gestion de services et d'activités organisés dans le but de répondre aux besoins de la population ou de personnes qui partagent une problématique commune, en matière de santé et de services sociaux.
Directeurs – services administratifs	Sous l'autorité du directeur général, ils sont responsables de la gestion des activités de nature administrative et technique, lesquelles appuient les services cliniques.

Sources : *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et document publié par le MSSS, soit *L'architecture des services de santé et des services sociaux*.

Portrait de l'établissement vérifié

4.6 L'établissement retenu pour cette vérification, soit le Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable, a été choisi parmi les établissements qui répondaient aux critères suivants :

- être un CSSS ;
- comporter une installation de type centre hospitalier qui comprend entre autres un bloc opératoire, une urgence et des laboratoires de biologie médicale ;
- gérer des installations de type CLSC et de type CHSLD ;
- disposer d'un budget supérieur au budget moyen des CSSS.

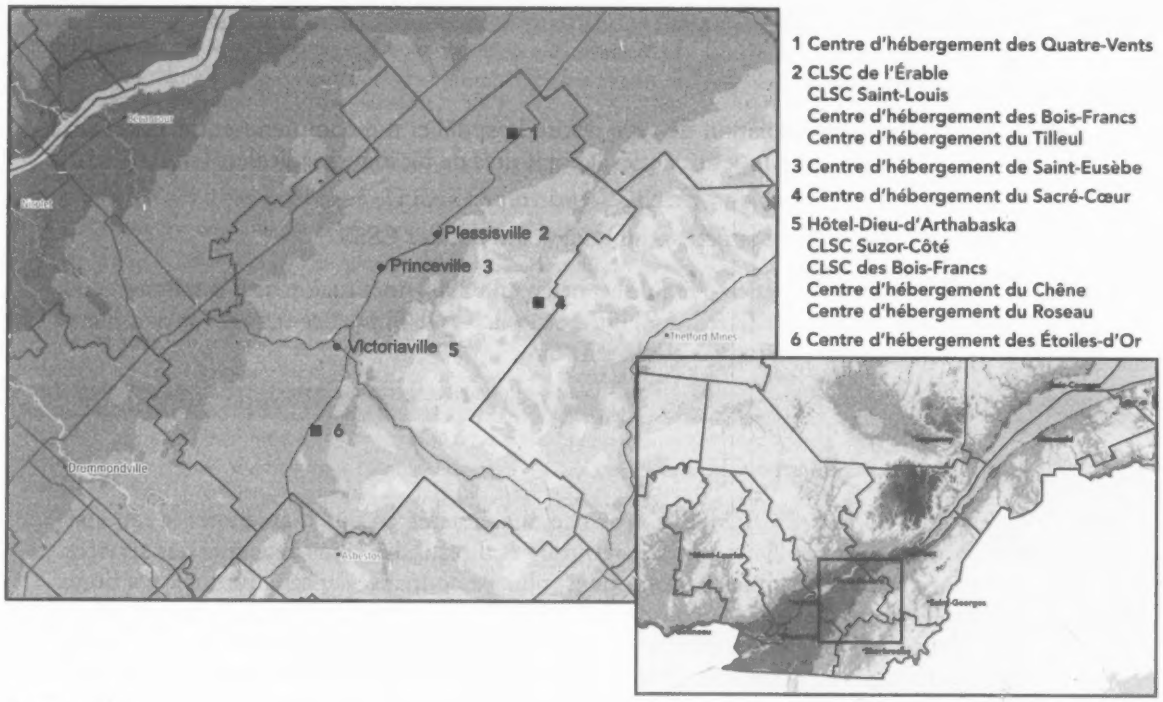
4.7 Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable est né en juin 2004 de la fusion de 5 établissements (2 centres hospitaliers, 1 CLSC, 1 CHSLD et 1 CLSC-CHSLD). Ses activités se déroulent dans 13 installations[2] réparties sur le territoire :

- 1 centre hospitalier de soins généraux et spécialisés (Hôtel-Dieu d'Arthabaska) ;
- 4 installations de type CLSC ;
- 8 installations de type CHSLD.

4.8 Comme les 94 autres CSSS de la province, il a été créé en vue d'améliorer la réponse aux besoins de la population de son territoire et d'offrir des soins ainsi que des services davantage accessibles, mieux coordonnés, plus personnalisés et sans rupture. Il a donc la responsabilité d'assurer la coordination de l'ensemble des acteurs sur son territoire. Situé dans la région de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, le territoire du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable a une superficie de plus de 3 000 km^2 et comprend 35 municipalités (figure 1).

2. Les dossiers des patients et l'information qui les concerne circulent sur support papier entre les installations et entre les intervenants d'une même installation, exception faite de certains secteurs, dont les services à domicile.

Figure 1
Territoire du Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable



Source : MSSS.

4.9 La population que le CSSS dessert se chiffre à un peu plus de 90 000 personnes qui viennent soit d'un milieu rural (45 p. cent), soit d'un milieu urbain (55 p. cent). Elle représente 19 p. cent de la population de la région de la Mauricie et du Centre-du-Québec et présente les caractéristiques suivantes, selon les données de 2008-2009 :

- Sa structure d'âge se compare à celle de la région et à celle de la province.
- Elle est en légère croissance (2 p. cent de 2003 à 2008), croissance qui est comparable à celle de la population de la région (2 p. cent) et de la population du Québec (3 p. cent).
- La proportion de la population sous le seuil de faible revenu[3] est moins importante sur le territoire du CSSS que dans la région (12 p. cent, comparativement à 16 p. cent).
- Le taux de rétention du CSSS pour les hospitalisations[4] de sa population est élevé (79 p. cent en 2007-2008). Les autres hôpitaux dans lesquels sa population se fait traiter sont principalement le Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke et l'Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec (respectivement 5 et 4 p. cent).

3. Le seuil de faible revenu correspond à un revenu inférieur à celui qui est nécessaire à la satisfaction des besoins de base, si l'on considère la taille du ménage et la région de résidence.
4. Le taux de rétention pour les hospitalisations est la proportion des hospitalisations d'une population qui se fait au CSSS de son territoire, par opposition à l'ensemble des hospitalisations de cette même population, pour une période donnée.

4.10 Les tableaux 2 et 3 présentent un portrait sommaire du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable et de ses activités.

Budget annuel: près de 140 millions de dollars.

Tableau 2
Dépenses du Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable (2008-2009)

	Dépenses	
	En dollars	%
Soins généraux et spécialisés en centre hospitalier	73 204 875	53
Hébergement et soins de longue durée	37 020 841	27
Services communautaires et soutien à domicile	24 187 161	17
Activités accessoires et autres charges	3 710 815	3
Total*	**138 123 692**	**100**

* Pour ce qui est des ressources financières, ce CSSS occupe la 21e place parmi les 95 CSSS de la province.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Tableau 3
Portrait du Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable (2008-2009)

	Nombre
Personnel (équivalents temps complet (ETC))	**2 000**
Médecins*	**127**
Lits autorisés dans le permis émis par le ministre**	
Santé physique	178
Psychiatrie	21
Gériatrie	12
Hébergement	461
Soins et services	
Consultations externes	81 786
Visites à l'urgence	38 769
Admissions au centre hospitalier	9 270
Jours-présence au centre hospitalier	59 340
Chirurgies	5 848
Jours-présence au CHSLD	164 894
Usagers des services à domicile	4 624

* Les médecins travaillant dans les établissements de santé et de services sociaux sont rémunérés directement par la Régie de l'assurance maladie du Québec. Leurs honoraires ne font donc pas partie de la charge salariale ni des dépenses de l'établissement.

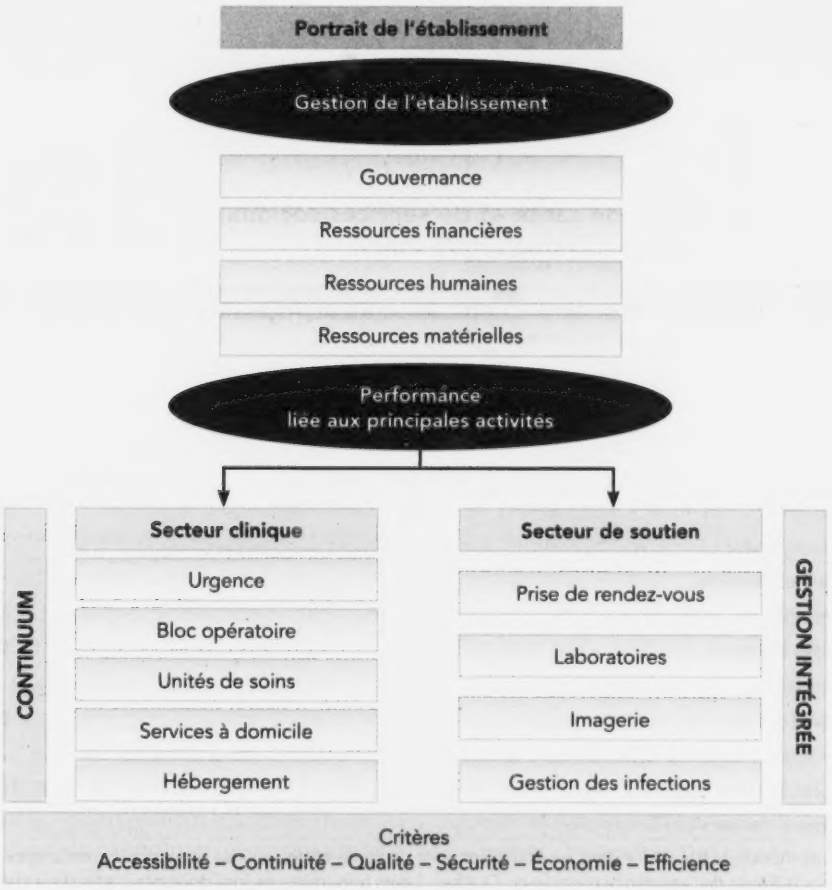
** Le nombre de lits réellement ouverts (« dressés ») dans un établissement peut différer du nombre de lits autorisés dans le permis émis par le ministre. Le nombre de lits dressés est notamment fonction de la demande de services et des ressources disponibles.

Source : MSSS et CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Objectifs et portée de notre vérification

4.11 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'établissement vérifié a des pratiques de gouvernance qui favorisent la saine gestion et la performance. De plus, nous voulions évaluer s'il gère de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation ses ressources humaines, matérielles et financières, et ce, dans le respect de certains principes de développement durable. Enfin, nous voulions vérifier si les mesures mises en place favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services offerts[5]. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation sur lesquels s'appuient nos travaux sont présentés à l'annexe 1. La figure 2 fait la synthèse de la portée de notre vérification.

Figure 2
Synthèse de la portée de la vérification



5. Les activités importantes non vérifiées directement comprennent notamment la pharmacie (7,6 millions de dollars en 2008-2009), les soins et services dispensés dans les CLSC et la communauté, autres que les services à domicile (16,2 millions de dollars en 2008-2009), ainsi que la réception, les archives et les télécommunications (4,0 millions de dollars en 2008-2009). Toutefois, la vérification de la gestion des ressources humaines et de l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale porte également sur les ressources utilisées pour ces activités.

4.12 Nous avons effectué des entrevues auprès de plus de 60 personnes (gestionnaires, médecins, infirmières, membres du personnel soignant, employés assurant le soutien administratif) travaillant dans le CSSS vérifié. Nous avons aussi consulté des documents, examiné des dossiers d'usagers et analysé des données financières ainsi que des données relatives aux activités, qui sont accessibles entre autres dans les systèmes d'information du MSSS et de l'établissement vérifié. Précisons que ces données n'ont pas fait l'objet de vérification de notre part quant à leur fiabilité et leur intégralité. De même, nous avons effectué des comparaisons avec un groupe d'établissements comparables du Québec (voir l'annexe 2) et, lorsque les données étaient disponibles, avec l'ensemble des établissements de la région ou de la province. Il est à noter que les constats formulés ne visent pas à remettre en cause la pertinence ou la qualité des actes médicaux, qui ne faisaient d'ailleurs pas l'objet de la présente mission.

4.13 Par ailleurs, nous avons rencontré des représentants du MSSS, de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec ainsi que d'autres organisations œuvrant dans le secteur. Un comité consultatif a été formé pour conseiller l'équipe sur l'orientation de la vérification, la stratégie générale de réalisation et le contenu du rapport produit, et apporter un éclairage sur des questions importantes qui peuvent se poser en cours de réalisation. De même, des experts de divers secteurs (chirurgie, urgence, laboratoires, imagerie médicale, services professionnels, processus et gestion) ont été retenus pour assister l'équipe (voir annexe 3), notamment en l'accompagnant lors des visites de l'établissement et les entrevues.

4.14 Nos travaux se sont déroulés principalement d'avril 2009 à janvier 2010 et notre vérification a porté sur les activités des exercices de 2007-2008 à 2009-2010, mais certaines analyses ont trait à des situations antérieures à cette période. Les résultats de notre vérification sont présentés dans les pages suivantes. Le lecteur trouvera à l'annexe 4 des définitions ou des explications de certains termes employés dans le texte.

Résultats de notre vérification

4.15 Nous avons adopté une nouvelle façon de faire quant à la présentation des résultats de cette vérification. En fait, nous situons d'abord le contexte relatif à chaque secteur de l'établissement vérifié, puis nous tirons nos conclusions sur ce secteur et nous formulons enfin nos recommandations à l'établissement. Suit un tableau montrant les principaux éléments que nous avons analysés par rapport à ce secteur et sur lesquels sont basées nos conclusions, et les cotes que nous avons attribuées au CSSS par rapport à ces éléments. Quand nous jugeons que le résultat de l'entité pour l'élément concerné n'est pas satisfaisant, nous décrivons les faiblesses justifiant la cote attribuée. Tout au long de ce rapport, nous avons utilisé les trois niveaux suivants pour décrire le résultat :

- ■ Satisfaisant
- ◪ Partiellement satisfaisant
- □ Insatisfaisant

Gestion de l'établissement

4.16 Gouvernance, planification stratégique et suivi

Contexte

Le concept de gouvernance renvoie aux processus par lesquels les organisations sont dirigées et contrôlées, ainsi qu'à la reddition de comptes effectuée. Il revient au CA et à la haute direction de s'assurer que les pratiques de gouvernance en place favorisent la saine gestion et la performance. L'engagement de ces acteurs dans la gestion stratégique de leur établissement leur donne la possibilité de contribuer à la vision de l'organisation et à la définition des orientations et des objectifs stratégiques. Ils peuvent ainsi avoir une influence sur la performance de l'établissement.

Conclusions

Les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) sont respectées quant au nombre de rencontres du CA, à la mise en place des comités et des conseils et à l'exercice de leurs fonctions respectives. Cependant, le taux de présence des membres à ces rencontres pourrait être accru. Pour les 10 premiers mois de 2009-2010, le taux de présence des membres du CA a été de 77 p. cent et, pour 2008-2009, celui des membres des comités a été de 68 à 100 p. cent.

Le conseil d'administration pourrait s'impliquer davantage dans la gestion stratégique.

Les membres du CA et de la haute direction partagent une vision commune axée sur les besoins de l'usager et en font la promotion. Cependant, le CA pourrait s'impliquer davantage dans la gestion stratégique, ce qui augmenterait son influence sur la performance de l'organisation. D'ailleurs, outre le processus bien défini de suivi des indicateurs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité signée avec l'agence, il n'a pas défini ses besoins en matière d'information de gestion, ni précisé les indicateurs ou les éléments de performance qu'il désirait suivre. En conséquence, l'information qui lui est soumise par la haute direction lui permet difficilement de faire le suivi de la performance et les concepts d'économie et d'efficience sont rarement pris en compte.

En l'absence de plan stratégique et, par conséquent, d'objectifs, de cibles et d'indicateurs, l'appréciation de la performance dans le rapport annuel de gestion s'avère difficile. Les résultats quant à l'atteinte des objectifs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité y sont exposés, mais peu d'information permettant de juger de la performance de l'établissement et de l'atteinte de ses objectifs y est présentée.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement et au conseil d'administration :

- de procéder à un exercice de planification stratégique comprenant la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs (1) ;
- d'améliorer le contenu de son rapport annuel de gestion (2).

Nous avons recommandé au conseil d'administration :

- de s'impliquer davantage dans la gestion stratégique, notamment dans le plan stratégique, l'entente de gestion et d'imputabilité, le projet clinique et le rapport annuel de gestion (3) ;
- de statuer sur l'information de gestion et sur les données relatives à la performance qu'il désire suivre (4).

Tableau 4
Constats détaillés relatifs à la gouvernance

Engagement des membres du conseil d'administration	
Limitation des postes vacants au sein du CA	■
Respect des exigences de la LSSSS quant au nombre de séances du CA (au moins 6 rencontres par an)	■
Présence régulière des membres aux séances du CA • Taux de présence en 2008-2009 : 85 % (par rapport à 77 % en 2007-2008) • Taux de présence pour les 10 premiers mois de 2009-2010 : 77 %	◪
Fonctions du conseil d'administration	
Exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la LSSSS	■
Implication du CA dans la gestion stratégique, notamment au regard de la planification stratégique, de l'entente de gestion et d'imputabilité, du projet clinique et du rapport annuel de gestion • Approbation d'enjeux et d'objectifs organisationnels • Implication dans l'élaboration initiale du projet clinique, mais poursuite du processus sans participation active ni d'approbation de la version définitive • Élaboration d'un plan de développement des services aux personnes âgées et d'un plan directeur clinique et immobilier, mais absence de plan stratégique assorti d'indicateurs et de cibles pour l'ensemble des secteurs • Influence faible du CA sur le contenu de l'entente de gestion et d'imputabilité • Pas d'approbation pour le rapport annuel de gestion	◪
Comités du conseil d'administration	
Comités et conseils prévus dans la LSSSS* mis en place, fonctions remplies et reddition de comptes faite au CA	■
Comité de vérification mis en place et fonctions remplies	■
Respect du nombre de réunions prévues pour chacun des comités et participation régulière des membres • Pour les comités prévus dans la loi, en 2008-2009, non-atteinte du nombre de réunions pour 2 d'entre eux (comité de vigilance et de la qualité et comité de gestion des risques) et taux de participation de 68 à 100 % selon le comité • Pour le comité de vérification, en 2008-2009, nombre de réunions suffisant et taux de participation de 100 %	◪
Vision organisationnelle	
Partage et promotion d'une vision commune axée sur les besoins de l'usager par le CA et les membres de la haute direction	■
Suivi de la performance	
Définition par le CA de ses besoins en matière d'information de gestion (forme et fréquence) et détermination des indicateurs ou des éléments de performance qu'il souhaite suivre • Suivi périodique des indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité (suivi qui ne porte que sur des résultats opérationnels, tel le volume de services rendus, et qui aborde peu la performance), mais pas de tableau de bord ni d'indicateurs portant sur la qualité des services, leur continuité et la satisfaction des usagers • Pas de définition de ses besoins à l'égard de l'information de gestion • Absence de précision des indicateurs ou des éléments de performance pour lesquels la direction doit lui rendre compte • Peu d'information reçue quant aux concepts d'utilisation économique et efficiente des ressources (notamment évaluation de coûts des services et comparaison avec d'autres établissements)	□
Rapport annuel de gestion	
Reddition de comptes des principaux volets de la performance dans le rapport annuel de gestion • Description brève de certains éléments requis par la réglementation • Description des activités et des projets d'amélioration mis en place • Présentation des résultats quant à l'atteinte des objectifs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité, mais peu d'information pour juger de la performance, notamment celle relative à la qualité des services et à la satisfaction des usagers (pas d'indicateurs ni de cibles) • Peu de liens entre les ressources utilisées et les résultats • Difficultés à apprécier la performance (pas de plan stratégique comprenant objectifs, cibles et indicateurs)	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Il s'agit du comité de vigilance et de la qualité, du comité de gestion des risques, du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, du conseil des infirmières et infirmiers et enfin du conseil multidisciplinaire.

4.17 Ressources financières

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable dispose d'un budget de près de 140 millions de dollars, qui provient, par l'intermédiaire de l'agence, principalement du MSSS (soit 90 p. cent). L'établissement est tenu par la loi[6], comme tous les autres CSSS, de maintenir l'équilibre budgétaire. Le tableau 5 présente les résultats des quatre dernières années.

Tableau 5
Résultats du fonds d'exploitation (en milliers de dollars)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Revenus	111 772,8	124 905,9	130 274,8	133 348,2
Charges	112 156,4	128 732,6	134 428,1	138 123,7
Excédent (déficit) avant allocation de l'agence	**(383,6)**	**(3 826,7)**	**(4 153,3)**	**(4 775,5)**
Allocation non récurrente de l'agence*	–	312,0	625,0	1 125,0
Excédent (déficit) aux états financiers	**(383,6)**	**(3 514,7)**	**(3 528,3)**	**(3 650,5)**
Montant attribuable au déficit régional autorisé par le MSSS**	–	3 528,3	3 528,3	3 528,3
Excédent (déficit) des activités du CSSS	**(383,6)**	**13,6**	**0,0**	**(122,2)**

* Ces allocations ont été accordées par l'agence en fin d'exercice, pour des projets particuliers, à la suite de demandes du CSSS.

** Ce montant correspond à la partie du déficit présenté dans les états financiers du CSSS qui n'est pas attribuable à ses activités, mais qui découle plutôt d'une décision de l'agence de ne pas accorder le plein financement du budget de dépenses reconnues pour le CSSS. Par conséquent, l'agence considère que le CSSS présente en début d'année un budget en équilibre. La somme de ces ajustements (10 584 825 dollars) est incluse dans le déficit cumulé de 16 270 284 dollars du CSSS.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Les données du tableau 6 montrent que la principale charge de l'établissement, soit la rémunération, a connu une progression (24,8 p. cent) plus importante que les autres charges (18,8 p. cent) depuis quatre ans. Ces dernières sont composées notamment des frais liés aux fournitures médicales (15 p. cent), aux médicaments (14 p. cent) et aux denrées alimentaires (5 p. cent).

Tableau 6
Évolution des charges (en milliers de dollars)

	2005-2006	2006-2007*	2007-2008	2008-2009	Variation
Rémunération	**81 169,5**	**86 600,0**	**95 972,4**	**101 321,0**	**24,8 %**
Poids relatif	72,4 %	67,3 %	71,4 %	73,4 %	
Charges autres que la rémunération	**30 986,9**	**42 132,6**	**38 455,7**	**36 802,7**	**18,8 %**
Poids relatif	27,6 %	32,7 %	28,6 %	26,6 %	
Total	**112 156,4**	**128 732,6**	**134 428,1**	**138 123,7**	**23,2 %**

* La variation importante du poids relatif des charges en 2006-2007 s'explique en bonne partie par l'imputation aux charges autres que la rémunération d'un ajustement pour les correctifs rétroactifs liés à l'équité salariale, ajustement dont la valeur était de plus de 10 millions de dollars.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

6. Il s'agit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

Tableau 4
Constats détaillés relatifs à la gouvernance

Engagement des membres du conseil d'administration	
Limitation des postes vacants au sein du CA	■
Respect des exigences de la LSSSS quant au nombre de séances du CA (au moins 6 rencontres par an)	■
Présence régulière des membres aux séances du CA	◪
• Taux de présence en 2008-2009 : 85 % (par rapport à 77 % en 2007-2008)	
• Taux de présence pour les 10 premiers mois de 2009-2010 : 77 %	
Fonctions du conseil d'administration	
Exercice des fonctions qui lui sont attribuées par la LSSSS	■
Implication du CA dans la gestion stratégique, notamment au regard de la planification stratégique, de l'entente de gestion et d'imputabilité, du projet clinique et du rapport annuel de gestion	◪
• Approbation d'enjeux et d'objectifs organisationnels	
• Implication dans l'élaboration initiale du projet clinique, mais poursuite du processus sans participation active ni d'approbation de la version définitive	
• Élaboration d'un plan de développement des services aux personnes âgées et d'un plan directeur clinique et immobilier, mais absence de plan stratégique assorti d'indicateurs et de cibles pour l'ensemble des secteurs	
• Influence faible du CA sur le contenu de l'entente de gestion et d'imputabilité	
• Pas d'approbation pour le rapport annuel de gestion	
Comités du conseil d'administration	
Comités et conseils prévus dans la LSSSS* mis en place, fonctions remplies et reddition de comptes faite au CA	■
Comité de vérification mis en place et fonctions remplies	■
Respect du nombre de réunions prévues pour chacun des comités et participation régulière des membres	◪
• Pour les comités prévus dans la loi, en 2008-2009, non-atteinte du nombre de réunions pour 2 d'entre eux (comité de vigilance et de la qualité et comité de gestion des risques) et taux de participation de 68 à 100 % selon le comité	
• Pour le comité de vérification, en 2008-2009, nombre de réunions suffisant et taux de participation de 100 %	
Vision organisationnelle	
Partage et promotion d'une vision commune axée sur les besoins de l'usager par le CA et les membres de la haute direction	■
Suivi de la performance	
Définition par le CA de ses besoins en matière d'information de gestion (forme et fréquence) et détermination des indicateurs ou des éléments de performance qu'il souhaite suivre	□
• Suivi périodique des indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité (suivi qui ne porte que sur des résultats opérationnels, tel le volume de services rendus, et qui aborde peu la performance), mais pas de tableau de bord ni d'indicateurs portant sur la qualité des services, leur continuité et la satisfaction des usagers	
• Pas de définition de ses besoins à l'égard de l'information de gestion	
• Absence de précision des indicateurs ou des éléments de performance pour lesquels la direction doit lui rendre compte	
• Peu d'information reçue quant aux concepts d'utilisation économique et efficiente des ressources (notamment évaluation de coûts des services et comparaison avec d'autres établissements)	
Rapport annuel de gestion	
Reddition de comptes des principaux volets de la performance dans le rapport annuel de gestion	◪
• Description brève de certains éléments requis par la réglementation	
• Description des activités et des projets d'amélioration mis en place	
• Présentation des résultats quant à l'atteinte des objectifs prévus dans l'entente de gestion et d'imputabilité, mais peu d'information pour juger de la performance, notamment celle relative à la qualité des services et à la satisfaction des usagers (pas d'indicateurs ni de cibles)	
• Peu de liens entre les ressources utilisées et les résultats	
• Difficultés à apprécier la performance (pas de plan stratégique comprenant objectifs, cibles et indicateurs)	

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Il s'agit du comité de vigilance et de la qualité, du comité de gestion des risques, du conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, du conseil des infirmières et infirmiers et enfin du conseil multidisciplinaire.

4.17 Ressources financières

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable dispose d'un budget de près de 140 millions de dollars, qui provient, par l'intermédiaire de l'agence, principalement du MSSS (soit 90 p. cent). L'établissement est tenu par la loi[6], comme tous les autres CSSS, de maintenir l'équilibre budgétaire. Le tableau 5 présente les résultats des quatre dernières années.

Tableau 5
Résultats du fonds d'exploitation (en milliers de dollars)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Revenus	111 772,8	124 905,9	130 274,8	133 348,2
Charges	112 156,4	128 732,6	134 428,1	138 123,7
Excédent (déficit) avant allocation de l'agence	**(383,6)**	**(3 826,7)**	**(4 153,3)**	**(4 775,5)**
Allocation non récurrente de l'agence*	–	312,0	625,0	1 125,0
Excédent (déficit) aux états financiers	**(383,6)**	**(3 514,7)**	**(3 528,3)**	**(3 650,5)**
Montant attribuable au déficit régional autorisé par le MSSS**	–	3 528,3	3 528,3	3 528,3
Excédent (déficit) des activités du CSSS	**(383,6)**	**13,6**	**0,0**	**(122,2)**

* Ces allocations ont été accordées par l'agence en fin d'exercice, pour des projets particuliers, à la suite de demandes du CSSS.

** Ce montant correspond à la partie du déficit présenté dans les états financiers du CSSS qui n'est pas attribuable à ses activités, mais qui découle plutôt d'une décision de l'agence de ne pas accorder le plein financement du budget de dépenses reconnues pour le CSSS. Par conséquent, l'agence considère que le CSSS présente en début d'année un budget en équilibre. La somme de ces ajustements (10 584 825 dollars) est incluse dans le déficit cumulé de 16 270 284 dollars du CSSS.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Les données du tableau 6 montrent que la principale charge de l'établissement, soit la rémunération, a connu une progression (24,8 p. cent) plus importante que les autres charges (18,8 p. cent) depuis quatre ans. Ces dernières sont composées notamment des frais liés aux fournitures médicales (15 p. cent), aux médicaments (14 p. cent) et aux denrées alimentaires (5 p. cent).

Tableau 6
Évolution des charges (en milliers de dollars)

	2005-2006	2006-2007*	2007-2008	2008-2009	Variation
Rémunération	**81 169,5**	**86 600,0**	**95 972,4**	**101 321,0**	**24,8 %**
Poids relatif	72,4 %	67,3 %	71,4 %	73,4 %	
Charges autres que la rémunération	**30 986,9**	**42 132,6**	**38 455,7**	**36 802,7**	**18,8 %**
Poids relatif	27,6 %	32,7 %	28,6 %	26,6 %	
Total	**112 156,4**	**128 732,6**	**134 428,1**	**138 123,7**	**23,2 %**

* La variation importante du poids relatif des charges en 2006-2007 s'explique en bonne partie par l'imputation aux charges autres que la rémunération d'un ajustement pour les correctifs rétroactifs liés à l'équité salariale, ajustement dont la valeur était de plus de 10 millions de dollars.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

6. Il s'agit de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*.

Pour ce qui est du tableau 7, il présente les charges regroupées en trois catégories, soit les activités cliniques, les activités de soutien et celles relatives à l'administration. On peut y observer que les charges liées aux activités cliniques ont connu la plus forte augmentation.

Tableau 7
Évolution des charges par type d'activité (en milliers de dollars)

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Variation
Activités cliniques	**76 147,9**	**79 564,0**	**88 081,1**	**93 907,4**	**23,3%**
Poids relatif	67,9%	61,8%	65,5%	68,0%	
Activités de soutien	**22 320,5**	**22 723,0**	**26 451,9**	**26 290,7**	**17,8%**
Poids relatif	19,9%	17,7%	19,7%	19,0%	
Activités administratives	**11 896,8**	**12 631,0**	**14 002,8**	**14 202,6**	**19,4%**
Poids relatif	10,6%	9,8%	10,4%	10,3%	
Charges non réparties* et activités accessoires	**1 791,2**	**13 814,6**	**5 892,3**	**3 723,0**	**s.o.**
Poids relatif	1,6%	10,7%	4,4%	2,7%	
Total	**112 156,4**	**128 732,6**	**134 428,1**	**138 123,7**	**23,2%**

* Les charges non réparties sont celles qui ne peuvent être affectées directement aux activités cliniques, aux activités de soutien ou aux activités administratives, mais qui y ont trait. Pour l'exercice 2006-2007, les correctifs rétroactifs liés à l'équité salariale correspondent à plus de 10 millions de dollars.

Source : MSSS.

Conclusions

Le CSSS a instauré une politique pour encadrer son processus budgétaire et la respecte. De même, le CA adopte chaque année un budget en équilibre. Toutefois, même si l'on exclut la partie du déficit attribuable au déficit régional, l'établissement a de la difficulté à maintenir l'équilibre budgétaire et ne l'a atteint lors de deux des quatre derniers exercices que parce qu'il avait obtenu de l'agence une allocation supplémentaire en fin d'exercice (voir tableau 5).

Une analyse comparative montre que, pour l'exercice 2007-2008, l'établissement a réussi globalement à maintenir les coûts unitaires associés à ses activités en dessous de la moyenne de ceux d'un groupe d'établissements comparables. On note que l'écart global positif s'élève à 2,9 millions de dollars, compte tenu du volume d'activité du CSSS. Toutefois, il y a encore place à l'amélioration : cette même analyse faite avec ceux des établissements comparables présentant les coûts unitaires les plus bas (le premier tercile) révèle des économies potentielles de 5,9 millions de dollars. Le tableau 8 montre les résultats de cette analyse.

Tableau 8
Coûts de l'entité vérifiée et ceux d'établissements comparables en 2007-2008 (en milliers de dollars)

	Écart par rapport aux établissements comparables*			Écart par rapport au premier tercile des établissements comparables*		
	Ensemble des coûts	Coûts excluant la rémunération	Rémunération	Ensemble des coûts	Coûts excluant la rémunération	Rémunération
Activités cliniques	2 363,8	960,9	1 402,9	(2 311,0)	(976,2)	(1 334,8)
Activités de soutien	488,3	1 081,3	(593,0)	(2 124,3)	(612,5)	(1 511,8)
Activités administratives	65,2	338,9	(273,7)	(1 496,7)	(162,0)	(1 334,7)
Écart global	**2 917,3**	**2 381,1**	**536,2**	**(5 932,0)**	**(1 750,7)**	**(4 181,3)**

* Pour calculer l'écart présenté, nous avons fait la somme des écarts établis en comparant les coûts unitaires de chaque activité du CSSS avec la moyenne des coûts unitaires des établissements comparables pour cette même activité, puis nous avons multiplié la différence obtenue par le volume d'activité du CSSS. Nous avons mis les chiffres entre parenthèses quand le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable affiche globalement des coûts unitaires plus élevés que la moyenne.

Source : MSSS.

Plusieurs secteurs gagneraient à être plus efficients.

Par ailleurs, l'établissement fait peu d'analyses comparatives de ses coûts, notamment dans les secteurs pour lesquels il affiche une performance moindre et dans ceux où il y a une vente de services. Pourtant, certains secteurs gagneraient à être plus efficients. Le lecteur trouvera à l'annexe 5 notre analyse comparative de certains coûts. D'autre part, notons une initiative du CSSS, soit la conduite d'études portant sur les services d'alimentation et de buanderie, qui sont actuellement en cours.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de maintenir l'équilibre budgétaire, comme la loi le prescrit (5) ;
- de faire des analyses comparatives de coûts, notamment en ce qui a trait aux secteurs d'activité pour lesquels la performance apparaît moindre et à ceux dans lesquels on procède à des ventes de services, et d'apporter les correctifs nécessaires (6).

Tableau 9
Constats détaillés relatifs aux ressources financières

Processus budgétaire	
Existence d'une politique encadrant le processus budgétaire	■
Respect du processus budgétaire prévu	■
Réalisation d'une planification budgétaire	■
Réalisation d'un suivi budgétaire • Suivi budgétaire mensuel et analyse détaillée des résultats au moins trois fois par année • Actions correctives insuffisantes pour respecter le budget équilibré	◪
Équilibre budgétaire	
Respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* • Pas d'équilibre budgétaire en 2008-2009 (déficit de 122 234 dollars, voir le tableau 5) • Maintien de l'équilibre budgétaire en 2006-2007 et en 2007-2008 en raison des allocations supplémentaires de l'agence accordées en fin d'exercice (tableau 5)	◪
Analyse de la performance	
Réalisation d'analyses comparatives des coûts • Études en cours pour certains secteurs, mais pas de processus interne et systématique d'analyse de la performance	□
Performance au regard des coûts* • Coûts unitaires plus bas par rapport à la moyenne : écart positif de 2,9 millions de dollars si l'on considère le volume des activités (tableau 8) • Amélioration possible par rapport à la moyenne du premier tercile du groupe : économies potentielles de 5,9 millions de dollars (tableau 8) • Possibilité d'améliorer l'efficience dans certains secteurs (annexe 5) • Tarification à revoir pour les repas et les services de buanderie (annexe 5)	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Les résultats présentés sont ceux obtenus à partir de nos analyses.

4.18 Ressources humaines

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable compte plus de 2200 employés. La rémunération et les charges qui leur sont associées représentent environ les trois quarts de son budget, soit plus de 100 millions de dollars pour 2008-2009. Le tableau 10 donne la répartition de ces employés.

Tableau 10
Nombre d'employés par catégorie d'emploi (janvier 2010)

Catégorie d'emploi	Nombre d'employés	%
Personnel d'encadrement	83	4
Personnel administratif	289	13
Infirmières	491	22
Infirmières auxiliaires	202	9
Professionnels et techniciens*	376	17
Préposés aux bénéficiaires	397	18
Personnel paratechnique, services auxiliaires et métiers**	376	17
Total	**2 214**	**100**

* Cette catégorie comprend notamment les ergothérapeutes, les travailleurs sociaux, les techniciens en laboratoire.
** Cette catégorie inclut entre autres les préposés à l'entretien, à la buanderie et aux services alimentaires.
Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Conclusions

État de situation pour pallier la pénurie de main-d'œuvre.

Au regard de la planification et de la gestion stratégique des ressources humaines, nos travaux révèlent que le CSSS participe à un comité régional sur la planification de la main-d'œuvre ; d'ailleurs, un état de situation a été dressé en mars 2010 pour 18 emplois pour lesquels il est très difficile de recruter. De même, des travaux ponctuels visant à pallier les problèmes de pénurie de main-d'œuvre ont été réalisés.

Peu d'évaluations systématiques et régulières du rendement.

Quant aux politiques associées à l'évaluation du rendement du personnel, celle concernant le personnel d'encadrement est adéquate. Par contre, la politique touchant les autres membres du personnel n'a pas été révisée ni diffusée, et ce, plus de cinq ans après la création du CSSS. De plus, la haute direction ne s'assure pas de l'application de cette politique et elle ne connaît pas non plus le nombre de personnes évaluées ni la fréquence des évaluations. Le rendement de trois des membres du personnel d'encadrement n'a pas fait l'objet d'une évaluation écrite, même si des bonis au rendement leur ont été versés. Notons cependant une bonne pratique : les bonis ont été approuvés par le CA et respectent la réglementation. Pour ce qui est des autres employés de l'établissement, peu bénéficient d'une évaluation systématique et régulière de leur rendement, ce qui ne favorise pas leur participation à la performance de l'établissement.

Enfin, le CSSS a mis en œuvre des mesures visant à maintenir un bon climat de travail. Le dernier sondage auprès des employés portant sur leur mobilisation montre d'ailleurs que les résultats de l'établissement sont comparables à la moyenne de ceux d'autres établissements de taille similaire.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de poursuivre la mise en œuvre de stratégies à l'égard de la fidélisation, de la relève et de la formation de ses ressources humaines (7) ;
- de s'assurer que toutes les évaluations quant au rendement du personnel d'encadrement sont faites annuellement et, pour les autres employés, qu'elles sont effectuées selon la fréquence établie (8).

Tableau 11
Constats détaillés relatifs aux ressources humaines

Planification des ressources humaines	
Réalisation d'un portrait quant aux caractéristiques de ses ressources humaines actuelles et d'une planification des besoins futurs	■
Mise en œuvre de stratégies à l'égard de la fidélisation, de la relève et de la formation de ses ressources humaines • Travaux ponctuels visant à pallier les problèmes de pénurie (notamment, offre de postes à temps complet à l'ensemble du personnel infirmier, plan d'action pour les départs à la retraite de certaines catégories d'employés, programme de relève du personnel d'encadrement)	◪
Recours limité à une main-d'œuvre non régulière pour le personnel infirmier • Main-d'œuvre indépendante – respect de la cible fixée dans l'entente de gestion et d'imputabilité : 3,59 % des heures travaillées ont été réalisées par de la main-d'œuvre indépendante (CSSS comparables : 2,01 % ; cible mentionnée dans l'entente – maximum de 4,52 %) • Heures supplémentaires – non-respect de la cible : 5,46 % des heures travaillées par le personnel du CSSS l'ont été en sus de l'horaire régulier (CSSS comparables : 5,47 % ; cible précisée dans l'entente : maximum de 4,93 %)	◪
Appréciation du rendement du personnel	
Mise en œuvre d'une politique d'évaluation quant au rendement du personnel et suivi de son application Personnel d'encadrement : • contenu de la politique adéquat Autres employés : • plus de cinq ans après la création du CSSS, pas de politique uniforme • aucun suivi de l'application de la politique, sauf pour une direction (le gestionnaire conserve une liste des évaluations faites) • pas d'élaboration d'un outil d'appréciation du rendement et de suivi du taux d'application (malgré la recommandation du Conseil québécois d'agrément en 2007-2008 et l'orientation fixée par l'établissement)	◪
Réalisation annuelle d'une évaluation dans laquelle figure une cote objective, basée sur des attentes formulées l'année précédente Personnel d'encadrement : • pour une direction (5 % du personnel d'encadrement) : pas d'évaluation écrite • pour les autres directions : évaluation du rendement faite pour 2007-2008 dans les 11 dossiers vérifiés • cotes pour seulement 5 des 11 dossiers (selon la politique du CSSS, une appréciation du rendement selon un système de cotation préétabli devrait être faite pour tout le personnel d'encadrement) • attentes précisées l'année précédente dans les 11 dossiers vérifiés, mais pas de formulaire type Autres employés* : • évaluations non faites de manière régulière (réalisées surtout lors de problèmes avec un employé) ; exception : évaluation par un gestionnaire de 35 de ses 55 employés (exigence lors d'une visite d'agrément)	◪
Rémunération en sus du salaire de base	
Définition d'une politique de boni au rendement pour le personnel d'encadrement	■
Application de la politique de boni pour l'ensemble du personnel d'encadrement • Bonis accordés à quelques cadres (3 sur 83) sans évaluation écrite de leur rendement	◪
Approbation par le CA des bonis versés	■
Conformité avec la réglementation des autres primes et des rémunérations versées en sus du salaire de base	■
Climat de travail	
Mise en œuvre de mesures visant à s'assurer d'un bon climat de travail, y compris la réalisation d'un sondage sur la satisfaction du personnel	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Nous n'avons pas fait la vérification de la présence de cotes objectives dans l'évaluation ni sur les attentes formulées l'année précédente pour les « autres employés », étant donné l'absence d'un processus systématique d'évaluation à leur égard.

4.19 Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale

Contexte

Au cours de l'année 2008-2009[7], le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable a investi plus de 2,5 millions de dollars pour l'acquisition d'équipements médicaux[8] et a dépensé près de 5,4 millions pour des fournitures médicales et plus de 1,2 million pour des produits de laboratoire et d'imagerie médicale. Le tableau 12 présente le détail des dépenses pour les fournitures médicales.

Tableau 12
Dépenses en fournitures médicales (en dollars)

Type de fournitures	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Variation (%)
Prothèses internes	1 081 440	1 214 654	1 229 195	1 494 555	38
Instruments	235 959	215 592	236 836	318 271	35
Sutures mécaniques	120 304	130 761	143 248	158 539	32
Cathéters	71 286	83 276	127 064	150 504	111
Autres	3 059 015	3 020 433	3 066 182	3 235 064	6
Total	**4 568 004**	**4 664 716**	**4 802 525**	**5 356 933**	**17**

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Conclusions

Réglementation non respectée pour le tiers des dossiers examinés.

Il n'y a pas de comité multidisciplinaire ni de critères objectifs qui permettraient de déterminer les besoins et de planifier les acquisitions relatives aux équipements. Quant à l'évaluation et à la normalisation des fournitures, les travaux sont commencés depuis l'été 2009. En ce qui a trait à la conformité du processus d'acquisition, 65 p. cent des contrats analysés au moyen d'un sondage respectent la réglementation[9] (tableau 13).

7. Une part des achats, dont la valeur n'est pas disponible, est faite par l'intermédiaire de groupes d'approvisionnement.
8. La valeur des acquisitions d'équipements médicaux en 2007-2008 s'est élevée à 2,4 millions de dollars et en 2006-2007, à 2,0 millions.
9. La réglementation prévoit qu'un organisme public doit, sauf exception prévue dans la loi, recourir à la procédure d'appel d'offres public pour la conclusion des contrats d'approvisionnement de 100 000 dollars et plus. L'attribution d'un contrat inférieur à ce seuil doit être effectuée dans le respect des principes de la loi. À cet égard, la politique du CSSS précise les seuils et les modes d'attribution des contrats.

Tableau 13
Conformité de 17 contrats d'équipements et de fournitures de nature médicale*

	Respect de la réglementation		Non-respect de la réglementation	Total
	Recours suffisant à la concurrence	Recours insuffisant à la concurrence, mais justification adéquate	Recours insuffisant à la concurrence	
Contrats de 100 000 $ et plus				
Équipements	1	–	–	1
Fournitures	–	2	2	4
Contrats de 10 000 à 100 000 $				
Équipements	5	1	2	8
Fournitures	1	1	2	4
Total	**7**	**4**	**6**	**17**
Pourcentage	**41**	**24**	**35**	**100**
	65			

* L'analyse a porté uniquement sur des contrats pour lesquels l'établissement a lui-même fait les démarches d'acquisition (les appels d'offres faits par l'intermédiaire de groupes d'approvisionnement sont donc exclus).

De plus, au regard de l'acquisition de lentilles ophtalmologiques et de prothèses de hanches et de genoux, aucun appel d'offres n'a été lancé, alors que des appels d'offres publics auraient dû être faits puisque chaque fourniture implique un achat annuel supérieur à 100 000 dollars. Notons que ce type d'acquisitions a été examiné, mais les résultats ne figurent pas dans le tableau 13.

L'établissement publie de l'information relative aux acquisitions qui dérogent à la réglementation sur le système électronique gouvernemental, comme cela est requis. Toutefois, cette information a été fournie tardivement au CA, à l'agence et au ministre. De plus, peu d'information sur les activités du service de l'approvisionnement est suivie.

Le processus de sélection des fournisseurs comporte également des lacunes. En effet, dans les dossiers analysés, les critères d'évaluation de la qualité ne sont pas précisés dans les documents d'appel d'offres et le mode de sélection préétabli n'est pas toujours entièrement appliqué. Quant à la politique d'acquisition, elle est conforme à la réglementation, mais ne fait pas suffisamment la promotion de bonnes pratiques (achats en commun, protection de l'environnement).

L'utilisation des technologies n'est pas maximisée.

L'utilisation des technologies dans le processus de réapprovisionnement et la tenue d'inventaires n'est pas maximisée, le décompte des articles en inventaire et les commandes étant encore faites de façon manuelle dans la plupart des unités de soins.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement:

- de prévoir la participation d'un comité multidisciplinaire et l'utilisation de critères concernant les priorités d'achat pour être en mesure de déterminer les besoins en équipements, et de poursuivre la mise en place d'un processus formel d'évaluation et de normalisation des fournitures médicales (9);
- de s'assurer que les acquisitions sont effectuées selon le régime de concurrence, qu'en cas de dérogation, les dossiers contiennent les justifications suffisantes et que l'information est transmise en temps opportun au conseil d'administration, à l'agence et au ministre (10);
- de prévoir un processus de sélection des fournisseurs transparent et documenté qui est basé sur des critères objectifs (11);
- de s'assurer que sa politique fait la promotion des principes reconnus en matière d'acquisition d'équipements et de fournitures et qu'elle est mise en application (12);
- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins et de restreindre l'intervention du personnel soignant (13);
- de cumuler l'information pour suivre sa performance et apprécier l'efficience du processus d'approvisionnement (14).

Tableau 14
Constats détaillés relatifs à l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale

Détermination des besoins et planification des acquisitions d'équipements médicaux

Mise en place d'un processus formel pour déterminer les besoins et établir les priorités d'achat, processus qui inclut notamment l'utilisation de critères et la participation d'un comité multidisciplinaire ◪

- Processus défini par une politique
- Processus prévu non optimal (notamment, pas de comité multidisciplinaire prévu), mais modifications apportées lors de sa mise en œuvre pour l'améliorer
- Absence de véritables critères : on propose des éléments de justification, mais le libellé est vague
- Pas de réelle analyse ni de système de cotation qui reposeraient sur des critères, tels que l'urgence de l'achat, la désuétude des équipements, la sécurité, l'évolution des technologies, l'accessibilité des services et leur complémentarité
- Absence d'un comité multidisciplinaire (aucun représentant du secteur des soins infirmiers ni du service de l'approvisionnement ne participe non plus au processus en place)
- Pas de véritable action concertée de la part de tous les acteurs (liste des priorités établie par le service de génie biomédical à partir des demandes obtenues de chaque unité de soins et de services)

Mise à jour annuelle d'un plan pluriannuel d'acquisition ■

Évaluation et normalisation des fournitures médicales

Mise en place d'un processus formel d'évaluation et de normalisation des fournitures médicales ◪

- Absence de processus formel, sauf pour le bloc opératoire
- Travaux entrepris pour les fournitures dont le contrat sera conclu ou renouvelé

Processus d'acquisition

Prise en charge des dossiers d'acquisition par le service de l'approvisionnement ◪

- Équipements médicaux : prise en charge assumée de façon prépondérante par le service de génie biomédical plutôt que par celui de l'approvisionnement (augmentation du risque de non-conformité)

Recours suffisant à la concurrence dans le respect de la réglementation ◪

- Dix-sept dossiers vérifiés, choisis de façon aléatoire à partir de l'information disponible :
  - 35 % des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence (voir tableau 13)
  - 24 % des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence, mais justification adéquate (les dossiers contenaient des motifs valables et les approbations requises)
- Prothèses de hanches et de genoux et lentilles ophtalmologiques (dépenses annuelles de plus de 100 000 $ pour chaque élément) :
  - aucun appel d'offres public et pas d'analyse ou de justification acceptable dans les dossiers
  - absence de contrat relatif aux prothèses de hanches

Présence des critères d'évaluation de la qualité et de leur pondération dans les documents d'appel d'offres, et respect de ces critères dans le processus de sélection des fournisseurs □

- Critères de qualité non précisés dans 2 dossiers (les appels d'offres mentionnaient comme élément de sélection la qualité du produit)
- Pas de comité de sélection pour 9 des dossiers analysés (alors que, pour eux, c'était demandé) ni de mention dans les dossiers de consultation des utilisateurs
- Pour les 2 appels d'offres dans lesquels il y avait une exigence relative à la qualité du produit : aucune évaluation qualitative dans un dossier et, dans un autre, pas de précision sur le poids relatif et les critères utilisés
- Pour 5 dossiers, évaluation de la qualité effectuée, alors que les documents d'appel d'offres ne le prévoyaient pas

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de prévoir la participation d'un comité multidisciplinaire et l'utilisation de critères concernant les priorités d'achat pour être en mesure de déterminer les besoins en équipements, et de poursuivre la mise en place d'un processus formel d'évaluation et de normalisation des fournitures médicales (9) ;
- de s'assurer que les acquisitions sont effectuées selon le régime de concurrence, qu'en cas de dérogation, les dossiers contiennent les justifications suffisantes et que l'information est transmise en temps opportun au conseil d'administration, à l'agence et au ministre (10) ;
- de prévoir un processus de sélection des fournisseurs transparent et documenté qui est basé sur des critères objectifs (11) ;
- de s'assurer que sa politique fait la promotion des principes reconnus en matière d'acquisition d'équipements et de fournitures et qu'elle est mise en application (12) ;
- de maximiser l'utilisation des technologies dans le processus d'approvisionnement en fournitures médicales des unités de soins et de restreindre l'intervention du personnel soignant (13) ;
- de cumuler l'information pour suivre sa performance et apprécier l'efficience du processus d'approvisionnement (14).

Tableau 14
Constats détaillés relatifs à l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale

Détermination des besoins et planification des acquisitions d'équipements médicaux

Mise en place d'un processus formel pour déterminer les besoins et établir les priorités d'achat, processus qui inclut notamment l'utilisation de critères et la participation d'un comité multidisciplinaire ◪

- Processus défini par une politique
- Processus prévu non optimal (notamment, pas de comité multidisciplinaire prévu), mais modifications apportées lors de sa mise en œuvre pour l'améliorer
- Absence de véritables critères : on propose des éléments de justification, mais le libellé est vague
- Pas de réelle analyse ni de système de cotation qui reposeraient sur des critères, tels que l'urgence de l'achat, la désuétude des équipements, la sécurité, l'évolution des technologies, l'accessibilité des services et leur complémentarité
- Absence d'un comité multidisciplinaire (aucun représentant du secteur des soins infirmiers ni du service de l'approvisionnement ne participe non plus au processus en place)
- Pas de véritable action concertée de la part de tous les acteurs (liste des priorités établie par le service de génie biomédical à partir des demandes obtenues de chaque unité de soins et de services)

Mise à jour annuelle d'un plan pluriannuel d'acquisition ■

Évaluation et normalisation des fournitures médicales

Mise en place d'un processus formel d'évaluation et de normalisation des fournitures médicales ◪

- Absence de processus formel, sauf pour le bloc opératoire
- Travaux entrepris pour les fournitures dont le contrat sera conclu ou renouvelé

Processus d'acquisition

Prise en charge des dossiers d'acquisition par le service de l'approvisionnement ◪

- Équipements médicaux : prise en charge assumée de façon prépondérante par le service de génie biomédical plutôt que par celui de l'approvisionnement (augmentation du risque de non-conformité)

Recours suffisant à la concurrence dans le respect de la réglementation ◪

- Dix-sept dossiers vérifiés, choisis de façon aléatoire à partir de l'information disponible :
  - 35 % des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence (voir tableau 13)
  - 24 % des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence, mais justification adéquate (les dossiers contenaient des motifs valables et les approbations requises)
- Prothèses de hanches et de genoux et lentilles ophtalmologiques (dépenses annuelles de plus de 100 000 $ pour chaque élément) :
  - aucun appel d'offres public et pas d'analyse ou de justification acceptable dans les dossiers
  - absence de contrat relatif aux prothèses de hanches

Présence des critères d'évaluation de la qualité et de leur pondération dans les documents d'appel d'offres, et respect de ces critères dans le processus de sélection des fournisseurs □

- Critères de qualité non précisés dans 2 dossiers (les appels d'offres mentionnaient comme élément de sélection la qualité du produit)
- Pas de comité de sélection pour 9 des dossiers analysés (alors que, pour eux, c'était demandé) ni de mention dans les dossiers de consultation des utilisateurs
- Pour les 2 appels d'offres dans lesquels il y avait une exigence relative à la qualité du produit : aucune évaluation qualitative dans un dossier et, dans un autre, pas de précision sur le poids relatif et les critères utilisés
- Pour 5 dossiers, évaluation de la qualité effectuée, alors que les documents d'appel d'offres ne le prévoyaient pas

Tableau 14
Constats détaillés relatifs à l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale (suite)

Politique relative aux acquisitions	
Conformité avec la réglementation et promotion des principes reconnus en la matière • Éléments traités dans la politique : mode de sollicitation des fournisseurs à privilégier selon les seuils, évaluation des fournisseurs et visite des représentants • Promotion des bonnes pratiques pour les achats en commun, la normalisation, la protection de l'environnement et le développement durable, mais pas de précisions sur la façon d'intégrer ces pratiques dans le processus d'appel d'offres ou de sélection des fournisseurs (aucune mention dans les dossiers analysés quant à la protection de l'environnement et au recours ou non à des achats regroupés) • Pas de critères de référence pour les dérogations au mode de sollicitation, la façon d'évaluer les soumissions à privilégier (prix ou prix et qualité) et les principes relatifs à l'éthique et aux conflits d'intérêts	◪
Gestion des contrats d'approvisionnement et information de gestion	
Présence d'un registre des achats d'équipements médicaux (selon leur type, leur valeur et le mode d'attribution) et des contrats d'approvisionnement de fournitures médicales • Liste des acquisitions d'équipements (nature et valeur), mais pas d'information sur le mode d'attribution des contrats • Diverses listes partielles des équipements acquis (liste des acquisitions faites à la suite d'un appel d'offres, liste des acquisitions dérogeant à la réglementation, mais pas d'indication de leur valeur) • Pas de liste de tous les équipements obtenus à la suite d'engagements à acheter des fournitures • Information sur les contrats d'approvisionnement de fournitures en vigueur pas entièrement disponible • Embauche récente d'un employé pour établir la liste des fournitures pour lesquelles il n'y a pas de contrat d'approvisionnement : selon les travaux du CSSS, valeur annuelle des économies de près de 190 000 $ pour des acquisitions annuelles de plus de 725 000 $ (des achats de plus de 3 000 000 $ restent à analyser)	◪
Suivi de l'information de gestion relative au processus d'approvisionnement • Seul suivi effectué : ruptures d'inventaire (donc données relatives à la rotation des stocks, à la proportion et à la répartition des commandes urgentes, à la proportion des achats faits par contrat ou par l'intermédiaire du groupe d'approvisionnement en commun, etc., non suivies)	□
Reddition de comptes	
Reddition de comptes concernant les cas de dérogation au CA, à l'agence et au ministre, comme cela est requis dans la réglementation • Premier rapport annuel au CA sur le respect de la réglementation, notamment au regard des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence, fait tardivement (décembre 2009, soit plus de 8 mois après la fin de l'exercice financier) • Aucune reddition de comptes à l'agence et au ministre en 2009	◪
Publication, sur le système gouvernemental d'appels d'offres, des achats de 25 000 $ et plus pour lesquels il n'y a pas eu d'appel d'offres	■
Processus d'approvisionnement des unités de soins en fournitures médicales	
Processus d'approvisionnement des unités de soins effectué par du personnel relevant du gestionnaire du service de l'approvisionnement • Bonne pratique : toutes les personnes responsables des commandes de fournitures relèvent du gestionnaire du service de l'approvisionnement, notamment au bloc opératoire où les personnes effectuent aussi la prise d'inventaire ainsi que la mise en place des fournitures • Dans certains secteurs, prise d'inventaire et rangement des fournitures faits par du personnel affecté directement aux soins aux patients	◪
Utilisation des technologies	
Utilisation des technologies pour la tenue de l'inventaire du magasin principal et pour le réapprovisionnement des unités de soins • Tenue d'inventaire manuelle tant pour le magasin principal que pour les unités de soins • Commandes électroniques : seulement dans les centres d'hébergement et, occasionnellement, dans quelques unités de soins	□

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

Performance liée aux activités du secteur clinique

4.20 Gestion des lits et durée des séjours

Contexte

La durée des séjours des usagers dans les lits de l'hôpital est un indicateur important de la performance d'un établissement. Bien sûr, cette durée est tributaire de l'état du patient, mais elle dépend aussi de la façon dont les différents services que cet état exige sont coordonnés, que ce soit dans le centre hospitalier, à domicile ou dans les centres d'hébergement. Les séjours inutilement longs ont un impact direct sur les coûts d'un établissement. D'autre part, le taux d'occupation des lits est un autre indicateur important puisque le maintien de lits ouverts sans qu'ils soient occupés occasionne également des coûts inutiles.

Conclusions

Nos travaux montrent que la durée moyenne des séjours au CSSS est semblable à celle du groupe d'établissements comparables. Cependant, il y a encore place à l'amélioration lorsqu'on compare cette durée avec celle des établissements du Québec qui réussissent le mieux à la limiter (tableau 15).

Tableau 15
Durée moyenne des séjours pour 2007-2008 (en jours)

Unité de soins	CSSS vérifié	Moyenne des établissements comparables	Premier tercile des établissements du Québec	Pourcentage de lits libérés si le CSSS présentait la même durée que celle du premier tercile
Chirurgie	7,0	6,8	6,3	10
Médecine	6,8	8,4	6,1	10
Obstétrique	2,2	2,6	2,3	0
Psychiatrie	15,3	20,0	13,1	14

Source : MSSS.

En ce qui a trait au taux d'occupation des lits, il est très bas dans certaines unités de soins ; par exemple, près de la moitié des lits[10] ont été inoccupés en 2008-2009 en pédiatrie et aux soins intensifs. Pareille situation montre que le CSSS aurait avantage à analyser les raisons de ces taux afin de s'assurer que le nombre de lits ouverts répond réellement aux besoins.

Un suivi formel concernant ces indicateurs, lesquels seraient associés à des cibles, contribuerait à l'amélioration des résultats et favoriserait par le fait même l'utilisation de moins de lits, ce qui permettrait de réduire les coûts.

Analyse à mener : nombre de lits ouverts par rapport aux besoins.

10. Le calcul du taux d'occupation est basé sur le nombre de lits ouverts (« dressés ») au 31 mars 2009.

Tableau 14
Constats détaillés relatifs à l'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale (suite)

Politique relative aux acquisitions

Conformité avec la réglementation et promotion des principes reconnus en la matière ◪

- Éléments traités dans la politique : mode de sollicitation des fournisseurs à privilégier selon les seuils, évaluation des fournisseurs et visite des représentants
- Promotion des bonnes pratiques pour les achats en commun, la normalisation, la protection de l'environnement et le développement durable, mais pas de précisions sur la façon d'intégrer ces pratiques dans le processus d'appel d'offres ou de sélection des fournisseurs (aucune mention dans les dossiers analysés quant à la protection de l'environnement et au recours ou non à des achats regroupés)
- Pas de critères de référence pour les dérogations au mode de sollicitation, la façon d'évaluer les soumissions à privilégier (prix ou prix et qualité) et les principes relatifs à l'éthique et aux conflits d'intérêts

Gestion des contrats d'approvisionnement et information de gestion

Présence d'un registre des achats d'équipements médicaux (selon leur type, leur valeur et le mode d'attribution) et des contrats d'approvisionnement de fournitures médicales ◪

- Liste des acquisitions d'équipements (nature et valeur), mais pas d'information sur le mode d'attribution des contrats
- Diverses listes partielles des équipements acquis (liste des acquisitions faites à la suite d'un appel d'offres, liste des acquisitions dérogeant à la réglementation, mais pas d'indication de leur valeur)
- Pas de liste de tous les équipements obtenus à la suite d'engagements à acheter des fournitures
- Information sur les contrats d'approvisionnement de fournitures en vigueur pas entièrement disponible
- Embauche récente d'un employé pour établir la liste des fournitures pour lesquelles il n'y a pas de contrat d'approvisionnement : selon les travaux du CSSS, valeur annuelle des économies de près de 190 000 $ pour des acquisitions annuelles de plus de 725 000 $ (des achats de plus de 3 000 000 $ restent à analyser)

Suivi de l'information de gestion relative au processus d'approvisionnement □

- Seul suivi effectué : ruptures d'inventaire (donc données relatives à la rotation des stocks, à la proportion et à la répartition des commandes urgentes, à la proportion des achats faits par contrat ou par l'intermédiaire du groupe d'approvisionnement en commun, etc., non suivies)

Reddition de comptes

Reddition de comptes concernant les cas de dérogation au CA, à l'agence et au ministre, comme cela est requis dans la réglementation ◪

- Premier rapport annuel au CA sur le respect de la réglementation, notamment au regard des contrats accordés sans recours suffisant à la concurrence, fait tardivement (décembre 2009, soit plus de 8 mois après la fin de l'exercice financier)
- Aucune reddition de comptes à l'agence et au ministre en 2009

Publication, sur le système gouvernemental d'appels d'offres, des achats de 25 000 $ et plus pour lesquels il n'y a pas eu d'appel d'offres ■

Processus d'approvisionnement des unités de soins en fournitures médicales

Processus d'approvisionnement des unités de soins effectué par du personnel relevant du gestionnaire du service de l'approvisionnement ◪

- Bonne pratique : toutes les personnes responsables des commandes de fournitures relèvent du gestionnaire du service de l'approvisionnement, notamment au bloc opératoire où les personnes effectuent aussi la prise d'inventaire ainsi que la mise en place des fournitures
- Dans certains secteurs, prise d'inventaire et rangement des fournitures faits par du personnel affecté directement aux soins aux patients

Utilisation des technologies

Utilisation des technologies pour la tenue de l'inventaire du magasin principal et pour le réapprovisionnement des unités de soins □

- Tenue d'inventaire manuelle tant pour le magasin principal que pour les unités de soins
- Commandes électroniques : seulement dans les centres d'hébergement et, occasionnellement, dans quelques unités de soins

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

Performance liée aux activités du secteur clinique

4.20 Gestion des lits et durée des séjours

Contexte

La durée des séjours des usagers dans les lits de l'hôpital est un indicateur important de la performance d'un établissement. Bien sûr, cette durée est tributaire de l'état du patient, mais elle dépend aussi de la façon dont les différents services que cet état exige sont coordonnés, que ce soit dans le centre hospitalier, à domicile ou dans les centres d'hébergement. Les séjours inutilement longs ont un impact direct sur les coûts d'un établissement. D'autre part, le taux d'occupation des lits est un autre indicateur important puisque le maintien de lits ouverts sans qu'ils soient occupés occasionne également des coûts inutiles.

Conclusions

Nos travaux montrent que la durée moyenne des séjours au CSSS est semblable à celle du groupe d'établissements comparables. Cependant, il y a encore place à l'amélioration lorsqu'on compare cette durée avec celle des établissements du Québec qui réussissent le mieux à la limiter (tableau 15).

Tableau 15
Durée moyenne des séjours pour 2007-2008 (en jours)

Unité de soins	CSSS vérifié	Moyenne des établissements comparables	Premier tercile des établissements du Québec	Pourcentage de lits libérés si le CSSS présentait la même durée que celle du premier tercile
Chirurgie	7,0	6,8	6,3	10
Médecine	6,8	8,4	6,1	10
Obstétrique	2,2	2,6	2,3	0
Psychiatrie	15,3	20,0	13,1	14

Source : MSSS.

En ce qui a trait au taux d'occupation des lits, il est très bas dans certaines unités de soins ; par exemple, près de la moitié des lits[10] ont été inoccupés en 2008-2009 en pédiatrie et aux soins intensifs. Pareille situation montre que le CSSS aurait avantage à analyser les raisons de ces taux afin de s'assurer que le nombre de lits ouverts répond réellement aux besoins.

Analyse à mener : nombre de lits ouverts par rapport aux besoins.

Un suivi formel concernant ces indicateurs, lesquels seraient associés à des cibles, contribuerait à l'amélioration des résultats et favoriserait par le fait même l'utilisation de moins de lits, ce qui permettrait de réduire les coûts.

10. Le calcul du taux d'occupation est basé sur le nombre de lits ouverts (« dressés ») au 31 mars 2009.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement d'analyser les données relatives à la durée moyenne des séjours et au taux d'occupation, de déterminer les causes des écarts ainsi que de mettre en œuvre les moyens d'améliorer la gestion concernant les lits de chaque unité de soins **(15)**.

Tableau 16
Constats détaillés relatifs à la gestion des lits et à la durée des séjours

Performance	
Établissement d'objectifs et de cibles et réalisation d'analyses de l'information disponible • Pas d'objectifs ni de cibles concernant la durée moyenne des séjours ou le taux d'occupation des lits • Pas d'analyse formelle de l'information disponible (tableau de bord, performance par unité de soins, explication des écarts) • Absence dans les rapports statistiques du nombre de jours-présence dans le centre hospitalier pour les personnes en attente d'hébergement (pourtant demandé par le MSSS)	☐
Durée moyenne des séjours • De 2005-2006 à 2007-2008, baisse de la durée moyenne réalisée dans les unités de psychiatrie et d'obstétrique, mais légère augmentation en médecine et en chirurgie • Amélioration possible si l'on diminuait la durée moyenne des séjours dans 3 unités de soins pour atteindre les résultats que présentent le premier tercile des établissements du Québec (d'après ces résultats : 16 lits en trop en 2007-2008)	◪
Taux d'occupation des lits • Nombre de lits disponibles à réviser : taux d'occupation* global de 79 % et taux bas depuis au moins 3 ans dans certaines unités de soins (pour 2008-2009, pédiatrie : 52 %, psychiatrie : 65 %, soins intensifs : 50 %), et ce, malgré le nombre de lits supérieur à celui prévu dans le permis	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant ☐ Insatisfaisant

* Le calcul du taux d'occupation est basé sur le nombre de lits ouverts (« dressés ») au 31 mars de chacune des années financières concernées.

4.21 Urgence

Contexte

L'urgence est souvent considérée comme le baromètre d'un hôpital, sa performance étant tributaire de celle des services offerts en amont et en aval; notamment, elle est directement liée à la capacité d'admettre rapidement dans une unité de soins les patients qui le nécessitent. Pour 2008-2009, 38 769 personnes se sont présentées à l'urgence du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable, dont 13 104 ont été mises « sur civière » (la moyenne a été de 12 civières occupées par jour). Les activités associées à l'urgence ont entraîné des dépenses de 3,9 millions de dollars pour la même année.

Conclusions

Bonne performance de l'urgence.

La performance globale de l'urgence du CSSS le place dans une très bonne situation par rapport au groupe d'établissements comparables et aux centres hospitaliers secondaires de tout le Québec (tableau 17). En effet, il y a eu de 2004-2005 à 2008-2009, malgré une augmentation des usagers de 20 p. cent, une diminution importante de la durée moyenne des séjours sur civière (de 11,8 à 8,3 heures, soit 29 p. cent). D'autre part, la proportion des séjours sur civière de plus de 24 et de 48 heures est restreinte et bien en deçà des résultats des établissements comparables.

Tableau 17
Performance de l'urgence (2008-2009)

Indicateur	Norme du MSSS (maximum)	CSSS vérifié	Moyenne des établissements comparables	Moyenne des hôpitaux secondaires
Durée moyenne des séjours (en heures)				
Usagers mis sur civière, hospitalisés par la suite	12,0	10,5	22,2	25,8
Usagers mis sur civière, non hospitalisés par la suite	8,0	6,6	12,7	14,1
Ensemble des usagers mis sur civière	s.o.	8,3	16,1	18,5
Séjours sur civière (en pourcentage)				
Séjours supérieurs à 24 heures	15,0	7,0	22,0	28,0
Séjours supérieurs à 48 heures	0,0	0,0	5,0	7,0

Source : MSSS.

Plusieurs stratégies visant à améliorer la performance de l'urgence ont été mises en place. Ainsi, les unités de débordement au centre hospitalier et les lits de transition dans les centres d'hébergement sont utilisés au besoin. De plus, les urgentologues peuvent admettre eux-mêmes les usagers dans les unités de soins. Les unités d'observation permettent aussi de transférer des patients sous la responsabilité d'autres médecins que les urgentologues. Enfin, il y a des continuums de soins, notamment pour les personnes âgées ou les personnes qui sont en perte d'autonomie et qui ont besoin de soutien à domicile. Parmi les points à améliorer, notons que l'établissement n'a pas conclu d'entente de service avec les acteurs de première ligne du territoire et que son processus d'accueil et de triage pourrait être optimisé.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de s'assurer que l'offre de services de l'urgence et de services de première ligne du territoire se fait de façon concertée en concluant des ententes de service avec les acteurs de première ligne (16) ;
- d'améliorer le processus d'accueil, de triage et de réévaluation des usagers à l'urgence et de produire de l'information permettant de faire le suivi à cet égard (17).

Tableau 18
Constats détaillés relatifs à l'urgence

Cadre de gestion de l'urgence	
Définition d'un cadre de gestion concernant les aspects importants du fonctionnement de l'urgence (cadre en lien avec les normes du MSSS) • Formulation et application de règles quant aux aspects importants de l'urgence et élaboration d'un plan de débordement • Adoption de l'*Échelle canadienne de triage et de gravité pour les départements d'urgence* • Services de première ligne par les acteurs du territoire (groupes de médecine familiale, cliniques privées, etc.) pas toujours offerts malgré les démarches en ce sens du CSSS	◪
Définition et exercice des rôles et des responsabilités des gestionnaires de l'urgence et des responsables de la coordination entre l'urgence et les autres unités de soins	■
Accueil et évaluation	
Mise en place d'une procédure de direction des usagers vers d'autres services de première ligne (pour des problèmes non urgents)	■
Établissement de stratégies de triage favorisant une gestion optimale de l'urgence • Pas d'assurance que le délai prévu pour la première évaluation de l'usager a été respecté (absence de calcul du délai entre l'arrivée à l'urgence et l'évaluation faite lors du triage) • Utilisation des niveaux de triage suggérés dans l'échelle canadienne et révision par un comité • Formation additionnelle nécessaire pour tous les acteurs (d'après les intervenants, application non uniforme de l'échelle canadienne et écarts d'interprétation)	◪
Réalisation d'un monitorage de la condition des usagers qui sont dans la salle d'attente • Fenêtre permettant à l'infirmière du triage de voir les patients dans la salle d'attente, mais pas de processus clairement défini quant à la réévaluation systématique des usagers après l'évaluation initiale	◪
Performance et information de gestion	
Performance au regard des indicateurs figurant dans l'entente de gestion et d'imputabilité	■
Mise en œuvre de stratégies efficaces pour améliorer la performance de l'urgence	■
Disponibilité de l'information de gestion et utilisation par les gestionnaires	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.22 Bloc opératoire

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable compte un bloc opératoire composé de six salles de chirurgie majeure et de quatre salles de chirurgie mineure. En 2008-2009, près de 5 848 chirurgies y ont été réalisées. Les dépenses du bloc opératoire se sont alors élevées à 11,2 millions de dollars.

Conclusions

Le CSSS affiche d'excellents résultats au regard du recours à la chirurgie d'un jour (patients non hospitalisés) et de l'accès aux chirurgies. Le délai d'attente est inférieur à la norme ministérielle, soit six mois, à la moyenne des établissements comparables et à la moyenne provinciale pour les trois chirurgies que nous avons examinées, ce que montre le tableau 19.

Délai d'attente pour trois chirurgies inférieur à la moyenne.

Tableau 19
Accès aux chirurgies (2008-2009)

	Patients opérés dans un délai de 6 mois (en pourcentage)			Délai moyen d'attente* (en semaines)		
	Hanche	Genou	Cataracte	Hanche	Genou	Cataracte
CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable	100,0	98,1	100,0	9	11	1
Moyenne des établissements comparables**	83,3	72,6	95,5	13	15	10
Moyenne des établissements du Québec	90,7	86,9	94,5	13	15	9

* Les données disponibles couvrent la période d'avril 2008 à février 2009.

** Trois entités du groupe d'établissements comparables, lesquels sont présentés à l'annexe 2, ne procèdent pas à l'ensemble des chirurgies énumérées dans ce tableau. Elles ont donc été exclues du calcul de la moyenne, le cas échéant.

Source : MSSS.

Cependant, nos travaux ont révélé des points à améliorer quant à l'organisation du travail au bloc opératoire, notamment à l'égard de la préparation de l'horaire des chirurgies, de la préadmission et du début des opérations. Des gains liés au délai entre les chirurgies, c'est-à-dire le temps qui s'écoule entre la sortie d'un patient de la salle et l'arrivée du suivant, sont aussi possibles. Le CSSS gagnerait également à surveiller l'utilisation des salles du bloc pour assurer l'efficience et à s'interroger sur la quantité d'annulations et les causes qui y sont associées. Enfin, l'emplacement du service de stérilisation devrait faire l'objet d'améliorations.

Organisation du travail à améliorer.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de s'assurer que l'offre de services de l'urgence et de services de première ligne du territoire se fait de façon concertée en concluant des ententes de service avec les acteurs de première ligne (16) ;
- d'améliorer le processus d'accueil, de triage et de réévaluation des usagers à l'urgence et de produire de l'information permettant de faire le suivi à cet égard (17).

Tableau 18
Constats détaillés relatifs à l'urgence

Cadre de gestion de l'urgence	
Définition d'un cadre de gestion concernant les aspects importants du fonctionnement de l'urgence (cadre en lien avec les normes du MSSS) • Formulation et application de règles quant aux aspects importants de l'urgence et élaboration d'un plan de débordement • Adoption de l'*Échelle canadienne de triage et de gravité pour les départements d'urgence* • Services de première ligne par les acteurs du territoire (groupes de médecine familiale, cliniques privées, etc.) pas toujours offerts malgré les démarches en ce sens du CSSS	◪
Définition et exercice des rôles et des responsabilités des gestionnaires de l'urgence et des responsables de la coordination entre l'urgence et les autres unités de soins	■
Accueil et évaluation	
Mise en place d'une procédure de direction des usagers vers d'autres services de première ligne (pour des problèmes non urgents)	■
Établissement de stratégies de triage favorisant une gestion optimale de l'urgence • Pas d'assurance que le délai prévu pour la première évaluation de l'usager a été respecté (absence de calcul du délai entre l'arrivée à l'urgence et l'évaluation faite lors du triage) • Utilisation des niveaux de triage suggérés dans l'échelle canadienne et révision par un comité • Formation additionnelle nécessaire pour tous les acteurs (d'après les intervenants, application non uniforme de l'échelle canadienne et écarts d'interprétation)	◪
Réalisation d'un monitorage de la condition des usagers qui sont dans la salle d'attente • Fenêtre permettant à l'infirmière du triage de voir les patients dans la salle d'attente, mais pas de processus clairement défini quant à la réévaluation systématique des usagers après l'évaluation initiale	◪
Performance et information de gestion	
Performance au regard des indicateurs figurant dans l'entente de gestion et d'imputabilité	■
Mise en œuvre de stratégies efficaces pour améliorer la performance de l'urgence	■
Disponibilité de l'information de gestion et utilisation par les gestionnaires	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.22 Bloc opératoire

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable compte un bloc opératoire composé de six salles de chirurgie majeure et de quatre salles de chirurgie mineure. En 2008-2009, près de 5 848 chirurgies y ont été réalisées. Les dépenses du bloc opératoire se sont alors élevées à 11,2 millions de dollars.

Conclusions

Délai d'attente pour trois chirurgies inférieur à la moyenne.

Le CSSS affiche d'excellents résultats au regard du recours à la chirurgie d'un jour (patients non hospitalisés) et de l'accès aux chirurgies. Le délai d'attente est inférieur à la norme ministérielle, soit six mois, à la moyenne des établissements comparables et à la moyenne provinciale pour les trois chirurgies que nous avons examinées, ce que montre le tableau 19.

Tableau 19
Accès aux chirurgies (2008-2009)

	Patients opérés dans un délai de 6 mois (en pourcentage)			Délai moyen d'attente* (en semaines)		
	Hanche	Genou	Cataracte	Hanche	Genou	Cataracte
CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable	100,0	98,1	100,0	9	11	1
Moyenne des établissements comparables**	83,3	72,6	95,5	13	15	10
Moyenne des établissements du Québec	90,7	86,9	94,5	13	15	9

* Les données disponibles couvrent la période d'avril 2008 à février 2009.

** Trois entités du groupe d'établissements comparables, lesquels sont présentés à l'annexe 2, ne procèdent pas à l'ensemble des chirurgies énumérées dans ce tableau. Elles ont donc été exclues du calcul de la moyenne, le cas échéant.

Source : MSSS.

Organisation du travail à améliorer.

Cependant, nos travaux ont révélé des points à améliorer quant à l'organisation du travail au bloc opératoire, notamment à l'égard de la préparation de l'horaire des chirurgies, de la préadmission et du début des opérations. Des gains liés au délai entre les chirurgies, c'est-à-dire le temps qui s'écoule entre la sortie d'un patient de la salle et l'arrivée du suivant, sont aussi possibles. Le CSSS gagnerait également à surveiller l'utilisation des salles du bloc pour assurer l'efficience et à s'interroger sur la quantité d'annulations et les causes qui y sont associées. Enfin, l'emplacement du service de stérilisation devrait faire l'objet d'améliorations.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de rendre plus efficient le processus de préparation de l'horaire des chirurgies au bloc opératoire (18) ;
- d'améliorer l'organisation du travail dans le bloc opératoire et de s'assurer d'utiliser de façon efficiente les salles (19) ;
- de se conformer aux règles quant à la localisation de la zone de stérilisation (20).

Tableau 20
Constats détaillés relatifs au bloc opératoire

Horaire des chirurgies	
Efficience dans la préparation de l'horaire des chirurgies (établissement selon des temps opératoires standardisés) • Horaire des chirurgies élaboré généralement seulement 2 semaines à l'avance et confirmé la veille à 14 h • Pour chaque chirurgie à l'horaire, estimation de la durée faite par les responsables, qui en informent la secrétaire pour qu'elle comble les plages disponibles (alors qu'on devrait plutôt utiliser des temps opératoires standards, ce qui allégerait le processus)	◪
Réservation de plages horaires pour les cas urgents	■
Établissement de cotes de priorité des chirurgies selon l'état de santé du patient • Pas de critères objectifs et documentés à l'égard des cotes de priorité (lesquelles sont décidées par le médecin requérant, mais elles ne sont pas revues globalement)	◪
Délai d'attente	
Respect du délai fixé par le ministère pour trois types de chirurgies (hanche, genou et cataracte)	■

Tableau 20
Constats détaillés relatifs au bloc opératoire (suite)

Organisation du travail *	
Efficience dans le processus de préadmission • Instauration partielle d'une procédure de préadmission	◪
Respect de l'heure prévue du début des chirurgies • Malgré le début prévu à 8 h, 61,5 % des salles ouvertes après 8 h 20, et 3 %, après 9 h**; raisons: – plateaux d'instruments montés par les infirmières le matin même, plutôt que lors d'un quart de travail précédent – patients en provenance de la chirurgie d'un jour tous mis sur civière, ce qui nécessite le recours à des brancardiers – aucun patient dans la salle sans la présence de deux infirmières et de l'inhalothérapeute, ce qui accroît le délai – arrivée du personnel à 8 h, ce qui est trop tard pour permettre de commencer les chirurgies à l'heure prévue	□
Minimisation du délai entre les chirurgies *** • Délai moyen de 10 à 12 minutes, ce qui laisse place à amélioration • Temps cumulatif du délai entre les chirurgies en 2008-2009, pour l'ensemble des salles de chirurgie majeure du CSSS: 7,6 % du temps disponible (ce qui équivaut à 72 jours non utilisés pour des chirurgies)	◪
Minimisation des annulations et des reports de chirurgies • Proportion élevée de chirurgies annulées: plus de 750 annulations et reports en 2008-2009, soit 13 % des chirurgies • Pas de connaissance exacte du nombre et des raisons des annulations (données non concordantes)	□
Optimisation de l'utilisation des salles de chirurgie • Pas de suivi fait par l'établissement du taux d'utilisation des salles • Possibilité d'améliorer l'utilisation des salles de chirurgie majeure: selon nos calculs, utilisation de 79 % du temps disponible selon l'horaire normal en 2008-2009 • Sous-utilisation des 4 salles de chirurgie mineure (sur les 4, 2 salles, qui sont nouvelles, ne sont pas utilisées quotidiennement malgré un investissement récent de 1,2 million de dollars et les 2 autres salles sont utilisées en grande partie pour des examens diagnostiques)	◪
Optimisation de l'utilisation de la chirurgie d'un jour et minimisation des hospitalisations non requises	■
Installation physique	
Conformité avec les règles de l'emplacement du service central de stérilisation • Amélioration requise quant à l'emplacement du service de stérilisation	□
Gestion du bloc opératoire	
Mise en place d'un comité pour assurer le suivi des activités et l'efficience des activités liées au bloc opératoire • Comité de gestion pour le bloc opératoire mis en place en janvier 2009 • Implication limitée du comité dans l'organisation et l'efficience des activités • Données disponibles manquant de précision et peu analysées	◪
Mise en œuvre de mesures pour maximiser la performance du bloc opératoire • Embauche d'une firme externe en février 2009 et revue en cours depuis l'été des processus afin de les optimiser • Plans d'action élaborés et début de mise en œuvre – Visite en mars 2009 de l'agence pour évaluer le mécanisme d'accès aux services spécialisés – Visite en avril 2009 d'un groupe conjoint (MSSS et Fédération des médecins spécialistes du Québec) pour évaluer le fonctionnement du bloc opératoire (arrêt en novembre 2009 d'une pratique coûteuse au regard des coloscopies: ressources humaines expérimentées utilisées de façon excessive pour réaliser des interventions diagnostiques peu complexes, ce qui entraînait des coûts inutilement élevés)	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Ces constats ne comprennent pas les résultats découlant de la revue des processus en cours au CSSS, les données à cet égard n'étant pas disponibles lors de nos travaux.

** Les données disponibles datent de septembre et d'octobre 2008 ainsi que d'avril, de mai et de juin 2009.

*** Il existera toujours un certain délai entre les chirurgies, celui-ci étant lié au nettoyage de la salle et à sa préparation pour la prochaine chirurgie. Cependant, ce délai doit être minimisé le plus possible pour accroître la productivité.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de rendre plus efficient le processus de préparation de l'horaire des chirurgies au bloc opératoire (18) ;
- d'améliorer l'organisation du travail dans le bloc opératoire et de s'assurer d'utiliser de façon efficiente les salles (19) ;
- de se conformer aux règles quant à la localisation de la zone de stérilisation (20).

Tableau 20
Constats détaillés relatifs au bloc opératoire

Horaire des chirurgies	
Efficience dans la préparation de l'horaire des chirurgies (établissement selon des temps opératoires standardisés) • Horaire des chirurgies élaboré généralement seulement 2 semaines à l'avance et confirmé la veille à 14 h • Pour chaque chirurgie à l'horaire, estimation de la durée faite par les responsables, qui en informent la secrétaire pour qu'elle comble les plages disponibles (alors qu'on devrait plutôt utiliser des temps opératoires standards, ce qui allégerait le processus)	◪
Réservation de plages horaires pour les cas urgents	■
Établissement de cotes de priorité des chirurgies selon l'état de santé du patient • Pas de critères objectifs et documentés à l'égard des cotes de priorité (lesquelles sont décidées par le médecin requérant, mais elles ne sont pas revues globalement)	◪
Délai d'attente	
Respect du délai fixé par le ministère pour trois types de chirurgies (hanche, genou et cataracte)	■

Tableau 20
Constats détaillés relatifs au bloc opératoire (suite)

Organisation du travail *

Efficience dans le processus de préadmission ◪

- Instauration partielle d'une procédure de préadmission

Respect de l'heure prévue du début des chirurgies □

- Malgré le début prévu à 8 h, 61,5 % des salles ouvertes après 8 h 20, et 3 %, après 9 h**; raisons :
  - plateaux d'instruments montés par les infirmières le matin même, plutôt que lors d'un quart de travail précédent
  - patients en provenance de la chirurgie d'un jour tous mis sur civière, ce qui nécessite le recours à des brancardiers
  - aucun patient dans la salle sans la présence de deux infirmières et de l'inhalothérapeute, ce qui accroît le délai
  - arrivée du personnel à 8 h, ce qui est trop tard pour permettre de commencer les chirurgies à l'heure prévue

Minimisation du délai entre les chirurgies * ◪

- Délai moyen de 10 à 12 minutes, ce qui laisse place à amélioration
- Temps cumulatif du délai entre les chirurgies en 2008-2009, pour l'ensemble des salles de chirurgie majeure du CSSS : 7,6 % du temps disponible (ce qui équivaut à 72 jours non utilisés pour des chirurgies)

Minimisation des annulations et des reports de chirurgies □

- Proportion élevée de chirurgies annulées : plus de 750 annulations et reports en 2008-2009, soit 13 % des chirurgies
- Pas de connaissance exacte du nombre et des raisons des annulations (données non concordantes)

Optimisation de l'utilisation des salles de chirurgie ◪

- Pas de suivi fait par l'établissement du taux d'utilisation des salles
- Possibilité d'améliorer l'utilisation des salles de chirurgie majeure : selon nos calculs, utilisation de 79 % du temps disponible selon l'horaire normal en 2008-2009
- Sous-utilisation des 4 salles de chirurgie mineure (sur les 4, 2 salles, qui sont nouvelles, ne sont pas utilisées quotidiennement malgré un investissement récent de 1,2 million de dollars et les 2 autres salles sont utilisées en grande partie pour des examens diagnostiques)

Optimisation de l'utilisation de la chirurgie d'un jour et minimisation des hospitalisations non requises ■

Installation physique

Conformité avec les règles de l'emplacement du service central de stérilisation □

- Amélioration requise quant à l'emplacement du service de stérilisation

Gestion du bloc opératoire

Mise en place d'un comité pour assurer le suivi des activités et l'efficience des activités liées au bloc opératoire ◪

- Comité de gestion pour le bloc opératoire mis en place en janvier 2009
- Implication limitée du comité dans l'organisation et l'efficience des activités
- Données disponibles manquant de précision et peu analysées

Mise en œuvre de mesures pour maximiser la performance du bloc opératoire ◪

- Embauche d'une firme externe en février 2009 et revue en cours depuis l'été des processus afin de les optimiser
- Plans d'action élaborés et début de mise en œuvre
  - Visite en mars 2009 de l'agence pour évaluer le mécanisme d'accès aux services spécialisés
  - Visite en avril 2009 d'un groupe conjoint (MSSS et Fédération des médecins spécialistes du Québec) pour évaluer le fonctionnement du bloc opératoire (arrêt en novembre 2009 d'une pratique coûteuse au regard des coloscopies : ressources humaines expérimentées utilisées de façon excessive pour réaliser des interventions diagnostiques peu complexes, ce qui entraînait des coûts inutilement élevés)

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

* Ces constats ne comprennent pas les résultats découlant de la revue des processus en cours au CSSS, les données à cet égard n'étant pas disponibles lors de nos travaux.

** Les données disponibles datent de septembre et d'octobre 2008 ainsi que d'avril, de mai et de juin 2009.

*** Il existera toujours un certain délai entre les chirurgies, celui-ci étant lié au nettoyage de la salle et à sa préparation pour la prochaine chirurgie. Cependant, ce délai doit être minimisé le plus possible pour accroître la productivité.

4.23 Services à domicile

Contexte

Les services à domicile permettent à des personnes handicapées ou âgées de vivre chez elles en toute sécurité. Ils donnent aussi la possibilité à des malades chroniques, à des personnes en convalescence ou à celles qui ont besoin de soins palliatifs de recevoir les traitements et les soins requis à leur domicile. En 2008-2009, les dépenses du CSSS effectuées pour ces services se sont élevées à près de 8 millions de dollars (tableau 21). Notons que les services ont été offerts à 4 624 personnes.

Tableau 21
Données relatives aux services à domicile (2008-2009)

	Coûts directs bruts ajustés (en dollars)	Nombre d'usagers*	Nombre d'interventions	Coûts par intervention (en dollars)
Soins infirmiers	2 610 871	2 727	28 965	90,14
Aide à domicile	2 154 718	751	30 982	43,16
Services psychosociaux	1 031 652	2 019	11 559	89,25
Ergothérapie	361 587	784	2 514	143,83
Inhalothérapie	327 216	1 129	4 987	65,61
Physiothérapie	321 679	531	4 337	74,17
Nutrition	209 106	440	1 587	131,76
Intervention communautaire	55 694	s.o.	s.o.	s.o.
Gestion et soutien des services	875 982	s.o.	s.o.	s.o.
Total	**7 948 505**	**s.o.**	**84 931**	**s.o.**

* Un usager peut recevoir plus d'un service.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Conclusions

Le CSSS offre une gamme de services à domicile complète. Des critères concernant les priorités et des cibles quant au délai de réponse ont été établis pour chaque service, mais la prise en compte de ces critères et de ces cibles n'est pas vérifiée et aucune information n'est cumulée à ce sujet. Notons toutefois que le délai d'attente est limité pour plusieurs services alors qu'il pourrait être réduit pour d'autres : le nombre de personnes en attente représente de 0 à 46 p. cent de la capacité de prise en charge.

Afin de guider la pratique et de l'uniformiser, des guides et des formulaires types ont été élaborés ; cependant, peu d'actions sont accomplies afin de s'assurer que ces guides et ces formulaires sont utilisés (l'information à ce sujet est disponible, mais elle est peu exploitée). Nos travaux montrent que, dans la majorité des cas, on procède à des évaluations de la condition des usagers et on élabore des plans d'intervention et des plans de services individualisés, mais la révision de ces évaluations et de ces plans n'est pas toujours effectuée dans le délai prévu.

Services à domicile : bonne coordination.

Les demandes de services à domicile sont parfois incomplètes ou encore transmises avec un certain délai, surtout celles provenant de l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska. Cependant, une fois l'usager pris en charge, une bonne coordination des services lui est offerte.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- **d'analyser l'information relative au délai d'accès aux services à domicile (21) ;**
- **de s'assurer, pour les services à domicile, que les évaluations, les plans d'intervention et les plans de services individualisés sont produits et révisés, comme cela est requis (22) ;**
- **de s'assurer que la demande de services à domicile est remplie adéquatement et transmise rapidement (23).**

Tableau 22
Constats détaillés relatifs aux services à domicile

Offre de services	
Offre de services conforme à la politique du MSSS	■
Utilisation de critères pour établir la priorité d'accès aux services	◪
• Pas d'établissement des priorités pour 11 des 28 demandes examinées	
Analyse de l'information associée au délai de réponse aux services	◪
• Existence de normes pour le délai de réponse aux services, mais pas de suivi quant à leur respect (suivi effectué : nombre d'usagers en attente)	
• Au 30 septembre 2009, selon le service, le nombre d'usagers en attente représentait de 0 à 46 % de la capacité de prise en charge (pas d'attente pour les soins infirmiers et l'aide à domicile)	
Cadre normatif	
Conception de guides de pratiques et de formulaires types, et suivi de leur utilisation	◪
• Production de guides et de formulaires types, mais pas de données sur leur utilisation (à l'exception d'un seul service : les soins infirmiers)	
Gestion des cas	
Production des évaluations	◪
• Des 29 dossiers examinés, évaluations récentes (moins d'un an) pour 23 : taux de 88 % pour les usagers demandant une intensité de services importante (cible de 100 %) ; taux de 69 % pour les autres usagers (cible de 80 %)	
Production des plans d'intervention	◪
• Existence de plans d'intervention dans 13 des 18 dossiers examinés	
– Pour 4 des 13 dossiers, absence du formulaire type (notes dans le dossier)	
– Généralement, présence de l'information requise (exceptions : durée prévue des services et signature de l'usager)	
– Révision dans le délai prévu, sauf pour 3 plans	
Production des plans de services individualisés	◪
• Présence d'un plan de services individualisé dans chacun des 17 dossiers examinés	
– Généralement, présence de l'information requise (exceptions : durée prévue des services et signature de l'usager)	
– Pour 11 plans, pas de révision dans le délai établi par le CSSS	
Coordination des services	
Accès en temps opportun à l'information concernant l'usager transféré d'un secteur à un autre (services à domicile, hôpital et hébergement)	◪
• Existence d'un formulaire type de demande de services et d'un système de gestion clinique, mais information parfois incomplète ou transmise avec un délai	
Processus en place favorisant la coordination des services offerts	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.24 Hébergement

Contexte

Les services d'hébergement et de soins de longue durée ont pour but de répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. En 2008-2009, les dépenses de ce secteur d'activité ont été de 37 millions de dollars. Au 31 mars 2009, 443 personnes étaient hébergées dans les 8 centres d'hébergement et de soins de longue durée du CSSS (tableau 23).

Tableau 23
Lits d'hébergement permanent au 31 mars 2009

Centre d'hébergement et de soins de longue durée	Lits ouverts	%
Centre d'hébergement du Chêne	122	27.5
Centre d'hébergement du Roseau	103	23.3
Centre d'hébergement des Étoiles-d'Or	60	13.5
Centre d'hébergement du Tilleul	40	9,0
Centre d'hébergement des Bois-Francs*	39	8.8
Centre d'hébergement du Sacré-Cœur	27	6.1
Centre d'hébergement des Quatre-Vents	26	5.9
Centre d'hébergement de Saint-Eusèbe	26	5.9
Total	**443**	**100 %**

* Le centre d'hébergement des Bois-Francs a été fermé définitivement en 2009-2010, mais il y a eu dans la région l'ouverture d'un nouveau centre privé avec entente de service (35 lits).

De plus, le CSSS assure l'admission des personnes et la prestation des soins professionnels dans les centres d'hébergement privés qui ont conclu une entente de service avec le CSSS. Ces centres accueillent une clientèle qui requiert généralement moins de soins et de services que celle hébergée dans les centres publics. Au 31 mars 2009, trois centres d'hébergement privés avaient conclu une telle entente (81 lits).

Conclusions

Proportionnellement à sa population, le CSSS compte plus de lits dans les centres d'hébergement publics que les établissements du groupe de comparaison. Par contre, il recense moins de lits dans les centres d'hébergement privés ayant conclu une entente de service. En conséquence, certains usagers doivent être hébergés dans un centre qui offre des services plus lourds qu'il est nécessaire. Pour redresser la situation, le CSSS a mis en œuvre un plan d'amélioration des services qui implique la fermeture de lits dans les centres publics et l'ouverture de lits dans ceux privés.

Par ailleurs, le processus d'admission en vigueur favorise l'équité pour ce qui est de l'accès à l'hébergement, notamment en raison d'une liste d'attente centralisée pour l'ensemble du territoire.

Tableau 22
Constats détaillés relatifs aux services à domicile

Offre de services

Offre de services conforme à la politique du MSSS ■

Utilisation de critères pour établir la priorité d'accès aux services ◪

- Pas d'établissement des priorités pour 11 des 28 demandes examinées

Analyse de l'information associée au délai de réponse aux services ◪

- Existence de normes pour le délai de réponse aux services, mais pas de suivi quant à leur respect (suivi effectué : nombre d'usagers en attente)
- Au 30 septembre 2009, selon le service, le nombre d'usagers en attente représentait de 0 à 46 % de la capacité de prise en charge (pas d'attente pour les soins infirmiers et l'aide à domicile)

Cadre normatif

Conception de guides de pratiques et de formulaires types, et suivi de leur utilisation ◪

- Production de guides et de formulaires types, mais pas de données sur leur utilisation (à l'exception d'un seul service : les soins infirmiers)

Gestion des cas

Production des évaluations ◪

- Des 29 dossiers examinés, évaluations récentes (moins d'un an) pour 23 : taux de 88 % pour les usagers demandant une intensité de services importante (cible de 100 %) ; taux de 69 % pour les autres usagers (cible de 80 %)

Production des plans d'intervention ◪

- Existence de plans d'intervention dans 13 des 18 dossiers examinés
  - Pour 4 des 13 dossiers, absence du formulaire type (notes dans le dossier)
  - Généralement, présence de l'information requise (exceptions : durée prévue des services et signature de l'usager)
  - Révision dans le délai prévu, sauf pour 3 plans

Production des plans de services individualisés ◪

- Présence d'un plan de services individualisé dans chacun des 17 dossiers examinés
  - Généralement, présence de l'information requise (exceptions : durée prévue des services et signature de l'usager)
  - Pour 11 plans, pas de révision dans le délai établi par le CSSS

Coordination des services

Accès en temps opportun à l'information concernant l'usager transféré d'un secteur à un autre (services à domicile, hôpital et hébergement) ◪

- Existence d'un formulaire type de demande de services et d'un système de gestion clinique, mais information parfois incomplète ou transmise avec un délai

Processus en place favorisant la coordination des services offerts ■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.24 Hébergement

Contexte

Les services d'hébergement et de soins de longue durée ont pour but de répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie pour lesquelles le maintien à domicile n'est plus possible. En 2008-2009, les dépenses de ce secteur d'activité ont été de 37 millions de dollars. Au 31 mars 2009, 443 personnes étaient hébergées dans les 8 centres d'hébergement et de soins de longue durée du CSSS (tableau 23).

Tableau 23
Lits d'hébergement permanent au 31 mars 2009

Centre d'hébergement et de soins de longue durée	Lits ouverts	%
Centre d'hébergement du Chêne	122	27.5
Centre d'hébergement du Roseau	103	23.3
Centre d'hébergement des Étoiles-d'Or	60	13.5
Centre d'hébergement du Tilleul	40	9,0
Centre d'hébergement des Bois-Francs*	39	8.8
Centre d'hébergement du Sacré-Cœur	27	6.1
Centre d'hébergement des Quatre-Vents	26	5.9
Centre d'hébergement de Saint-Eusèbe	26	5.9
Total	**443**	**100 %**

* Le centre d'hébergement des Bois-Francs a été fermé définitivement en 2009-2010, mais il y a eu dans la région l'ouverture d'un nouveau centre privé avec entente de service (35 lits).

De plus, le CSSS assure l'admission des personnes et la prestation des soins professionnels dans les centres d'hébergement privés qui ont conclu une entente de service avec le CSSS. Ces centres accueillent une clientèle qui requiert généralement moins de soins et de services que celle hébergée dans les centres publics. Au 31 mars 2009, trois centres d'hébergement privés avaient conclu une telle entente (81 lits).

Conclusions

Proportionnellement à sa population, le CSSS compte plus de lits dans les centres d'hébergement publics que les établissements du groupe de comparaison. Par contre, il recense moins de lits dans les centres d'hébergement privés ayant conclu une entente de service. En conséquence, certains usagers doivent être hébergés dans un centre qui offre des services plus lourds qu'il est nécessaire. Pour redresser la situation, le CSSS a mis en œuvre un plan d'amélioration des services qui implique la fermeture de lits dans les centres publics et l'ouverture de lits dans ceux privés.

Par ailleurs, le processus d'admission en vigueur favorise l'équité pour ce qui est de l'accès à l'hébergement, notamment en raison d'une liste d'attente centralisée pour l'ensemble du territoire.

La continuité et la coordination des services sont favorisées.

Pour offrir les services requis, le CSSS a mis en place différentes stratégies, dont le dépistage dans les unités de soins de l'hôpital de personnes présentant une perte d'autonomie importante et la création de lits d'hébergement temporaire et de transition. De même, le processus favorise la continuité et la coordination des services d'hébergement ainsi que des services professionnels. Par exemple, un « gestionnaire de cas » (aussi appelé coordonnateur de services) est jumelé à chaque personne susceptible d'avoir besoin à court terme de services d'hébergement de longue durée.

En ce qui a trait à l'accès aux services professionnels, le CSSS atteint la cible concernant le volume de soins infirmiers offerts en moyenne aux résidents, fixée dans l'entente de gestion et d'imputabilité, mais n'atteint pas celle ayant trait au volume de services professionnels. Il manque également d'information sur l'accès aux services professionnels : aucune donnée n'est colligée sur le délai d'attente pour obtenir ces services ni sur le degré de réponse aux besoins (intensité des services). Enfin, une évaluation initiale de la condition et des besoins des usagers est faite, mais les réévaluations ne sont pas systématiques. Des améliorations pourraient aussi être apportées aux plans d'intervention faits par les professionnels, notamment l'utilisation de formulaires prévus à cette fin.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- **de continuer ses démarches en vue de rééquilibrer l'offre de services pour ce qui est de l'hébergement sur son territoire (24) ;**
- **de disposer de données sur l'accès des usagers aux services professionnels dans les services d'hébergement (25) ;**
- **de s'assurer, pour les usagers dans les services d'hébergement, que les évaluations et les plans d'intervention sont produits et révisés, comme cela est requis (26).**

Tableau 24
Constats détaillés relatifs aux services d'hébergement de longue durée

Offre de services	
Offre d'hébergement • Peu de possibilités, dans la région, pour de l'hébergement hors des centres publics : plus de lits dans les installations du CSSS que dans celles des établissements du groupe de comparaison (5,22 lits pour 1 000 habitants, contre 3,99 lits pour 1 000 habitants) et moins de lits dans les centres d'hébergement privés qui ont conclu une entente de service (1,54 lits pour 1 000 habitants, contre 3,00 lits pour 1 000 habitants) • Mise en œuvre d'un plan d'amélioration en vue de rééquilibrer l'offre de services : 64 lits fermés dans les CHSLD et 58 nouvelles places créées dans les centres privés	◪
Processus favorisant l'équité quant à l'accès et stratégies pour limiter les délais d'attente	■
Accès aux services professionnels (ergothérapie, physiothérapie, etc.) • Cible de l'entente de gestion et d'imputabilité portant sur le nombre moyen d'heures travaillées par jour-présence des usagers : atteinte pour les soins infirmiers, mais pas pour les autres services professionnels • Manque d'information concernant l'accès aux services professionnels pour les usagers (délai d'attente, taux de réponse aux besoins, etc.)	◪
Gestion de cas	
Évaluation des besoins • Pas de rencontre interdisciplinaire systématique pour procéder à l'évaluation initiale • Pas de réévaluation régulière des besoins des usagers	◪
Plans d'intervention • Absence d'uniformité des plans d'intervention faits par les professionnels (dans 86 p. cent des cas, données incluses parmi les notes évolutives plutôt que sur un formulaire particulier)	◪
Coordination des services	
Processus en place favorisant la continuité et la coordination des services d'hébergement	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

Performance associée aux activités du secteur de soutien

4.25 Laboratoires de biologie médicale

Contexte

Les laboratoires du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable sont situés sur deux emplacements ; le principal se trouve à l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska et le deuxième, dans un CLSC. On compte également trois centres de prélèvements, dont deux sont localisés dans les mêmes installations que les laboratoires et le troisième, dans un autre CLSC.

Conclusions

Comme le montre le tableau 25, l'établissement a présenté en 2008-2009 pour ses principales activités de laboratoire[11] des coûts moyens associés à chaque procédure pondérée inférieurs à ceux du groupe d'établissements comparables, mais supérieurs à ceux de l'ensemble de la province.

Tableau 25
Coûts unitaires moyens liés à chaque procédure pondérée (en dollars)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable	1,20	1,23	1,18
Moyenne du groupe d'établissements comparables	1,18	1,23	1,21
Moyenne provinciale	1,14	1,13	1,10

Source : MSSS.

Économies potentielles : au moins 400 000 dollars.

D'autre part, si l'on dissocie les données des deux emplacements, l'examen montre que les coûts unitaires moyens du CSSS sont influencés à la hausse à cause du faible volume au CLSC. D'ailleurs, nous estimons que le maintien d'un deuxième emplacement a occasionné, depuis la fusion de 2004-2005, des frais supplémentaires d'au moins 400 000 dollars. Le tableau 26 présente les données par emplacement.

11. Les procédures prises en compte ont trait aux laboratoires d'hématologie, de biochimie médicale et de microbiologie, y compris la virologie et la sérologie, car celles-ci représentent la plus grande part des analyses effectuées.

Tableau 26
Données relatives aux deux emplacements (2008-2009)

	Coûts directs totaux		Procédures pondérées		Coûts unitaires directs moyens
	En dollars	En pourcentage	En dollars	En pourcentage	En dollars
Hôtel-Dieu d'Arthabaska	2 888 707	92	2 575 841	96	1,12
CLSC	268 095	8	108 054	4	2,48

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Par ailleurs, l'établissement ne veille pas à la diffusion des bonnes pratiques à l'égard de la pertinence des demandes d'analyses de laboratoire. Il ne suit pas non plus le taux quant à la réalisation de ces analyses. En conséquence, les données montrent que, si le CSSS a recours à certaines analyses dans des proportions similaires ou inférieures à celles des établissements comparables, il fait par contre appel à un troisième type d'analyses de façon plus importante (voir tableau 28).

En ce qui a trait au délai d'attente pour l'usager (tableau 27), le CSSS affiche un délai très court tant pour l'obtention d'un rendez-vous pour les prélèvements que pour l'attente sur place lors de ces derniers. Par contre, pour ce qui est du traitement des analyses, le CSSS ne procède pas au suivi du délai relatif aux différentes étapes et ne s'est pas fixé de cibles à cet égard. Une fois les analyses terminées, il vise à en délivrer promptement les résultats.

Tableau 27
Obtention d'un rendez-vous et attente sur place pour les prélèvements (mai 2009)

Délai moyen d'attente	Norme du MSSS (maximum)	CSSS vérifié	Moyenne pour les établissements comparables*	Moyenne pour les établissements du Québec
Obtention d'un rendez-vous (en jours)	14	2 ou 3**	23	23
Attente sur place, lors du prélèvement (en minutes)	60	15	25	31

* Les données de deux établissements du groupe d'établissements comparables (voir l'annexe 2) n'étaient pas disponibles. Elles ont donc été exclues du calcul des moyennes.

** Selon le centre de prélèvement.

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Enfin, l'établissement ne s'assure pas de l'utilisation optimale de ses équipements, mais veille à la qualité des services de ses laboratoires en se soumettant à des contrôles externes indépendants.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de suivre la performance des laboratoires, y compris celle de chacun des deux emplacements, notamment au regard des coûts et du délai associés aux traitements, de faire les analyses requises et d'entreprendre les actions qui s'imposent (27) ;

- de veiller à promouvoir l'utilisation pertinente des examens de laboratoire et de faire le suivi à cet égard (28);
- de mesurer le temps d'utilisation de ses équipements de laboratoire afin d'en garantir un usage optimal (29).

Tableau 28
Constats détaillés relatifs aux laboratoires de biologie médicale

Pertinence des analyses	
Diffusion de lignes directrices liées à la pertinence de prescrire certaines analyses et réalisation d'un suivi à ce sujet • Pas de promotion, auprès des médecins, des bonnes pratiques et d'outils d'aide à la décision pour assurer la pertinence des demandes d'analyses • Aucun suivi systématique sur la pertinence des analyses effectuées • Taux d'utilisation de trois types d'analyses : – fonction rénale (urée *vs* créatinine) : meilleure performance (taux plus bas que les établissements comparables) – formule sanguine (examen différentiel *vs* formule sanguine complète) : taux similaire – fonction thyroïdienne (T4 *vs* TSH) : taux d'utilisation plus élevé que les établissements comparables (amélioration possible)	◪
Délai	
Respect des cibles fixées par le MSSS relativement au délai d'attente pour les prélèvements (obtention d'un rendez-vous et attente sur place lors du prélèvement, voir tableau 27)	■
Établissement de cibles quant au délai associé à chacune des étapes d'analyse, réalisation d'un suivi à cet égard et minimisation du délai • Pas de cibles • Pas d'information ni de suivi se rapportant au temps de traitement pour chacune des étapes	□
Transmission des résultats	■
Qualité des analyses	
Application de contrôles réguliers quant à la qualité des analyses	■
Utilisation des équipements	
Mesure du temps d'utilisation des équipements, afin de s'assurer d'optimiser cette utilisation • Pas de mesure ou de statistiques concernant le taux d'utilisation des équipements	□
Performance	
Définition de cibles de performance pour les laboratoires et réalisation d'un suivi à ce sujet • Pas de cibles de performance fixées pour les laboratoires • Pas de véritable suivi des données de gestion disponibles • Pas de suivi des coûts unitaires des analyses produites dans les laboratoires du CLSC (ce qui aurait permis d'évaluer les économies potentielles si l'on regroupait les analyses dans les laboratoires de l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska)	□
Performance au regard des coûts • Coûts unitaires des laboratoires de l'emplacement principal plus bas que ceux de la moyenne du groupe d'établissements comparables et s'approchant de ceux de la moyenne provinciale (voir tableaux 25 et 26) • Coûts à la hausse en raison de la production des analyses à deux endroits différents (coûts unitaires relatifs au deuxième emplacement deux fois plus élevés que ceux liés à l'emplacement principal, voir tableau 26). La pratique reconnue dans le domaine est pourtant de regrouper les analyses dans le moins d'endroits possible. Un système de transport quotidien existe pour acheminer certains prélèvements vers l'hôpital et la faible distance qui sépare les deux endroits, soit près de 25 km, facilite un tel envoi. Un regroupement aurait permis, depuis 5 ans, de générer des économies potentielles pouvant varier de 400 000 dollars à 1,3 million, selon la productivité atteinte par les laboratoires de l'hôpital • Aucune analyse de la pertinence de maintenir un deuxième emplacement (pas d'effet direct de sa fermeture sur le service à la clientèle, étant donné la présence d'un centre de prélèvement au CLSC)	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.26 Imagerie médicale

Contexte

Le tableau 29 présente, pour 2008-2009, le volume d'activité de ce secteur, auquel plus de 3,2 millions de dollars ont été consacrés.

Tableau 29
Examens en imagerie médicale (2008-2009)

	Nombre	%
Radiologie générale	56 860	67
Ultrasonographie	14 578	17
Mammographie	483	1
Tomodensitométrie	9 713	12
Résonance magnétique	2 666	3
Angiographie – examens	264	–
Sous-total	**84 564**	**100**
Médecine nucléaire	10 029	–
Total	**94 593**	–

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Conclusions

L'attribution des rendez-vous tient compte des priorités établies et vise à maximiser l'emploi du temps. Les données détaillées concernant l'accessibilité aux services d'imagerie médicale ne sont pas disponibles (par exemple, délai précis de l'attente), mais le CSSS répond aux exigences de l'entente de gestion et d'imputabilité, car tous les examens peuvent être obtenus dans un délai inférieur à six mois. En outre, les résultats des examens sont produits très rapidement et sont versés dans le dossier de l'usager, mais le CSSS n'effectue aucun suivi à cet égard. De même, l'établissement vérifie le respect des normes de sécurité pour ses appareils de radiographie, comme cela est prévu dans la réglementation.

Processus de traitement des demandes d'examen non efficient.

Cependant, les processus de traitement des demandes d'examen, d'acheminement des documents et de traitement de l'information ne sont pas efficients : les façons de faire ne sont pas uniformes et l'utilisation des outils informatiques est très limitée. De plus, l'établissement ne s'assure pas d'utiliser de façon optimale ses équipements.

Concernant sa performance au regard des coûts, le CSSS n'effectue pas de suivi. Il présente globalement des coûts unitaires analogues à ceux des établissements comparés, quoique des économies soient possibles dans certains secteurs.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de revoir le processus de gestion portant sur le traitement des demandes d'examen d'imagerie médicale, y compris le suivi des données concernant le délai des principaux examens (30) ;
- d'établir un cadre normatif pour la détermination et la révision des priorités relatives aux examens d'imagerie médicale (31) ;
- d'établir des cibles liées au délai pour la production des résultats d'imagerie médicale et d'effectuer un suivi à cet égard (32) ;
- de suivre les données quant au temps d'utilisation des équipements d'imagerie médicale afin d'assurer l'optimisation de leur usage (33).

Tableau 30
Constats détaillés relatifs à l'imagerie médicale

Demandes d'examen	
Optimisation du processus de gestion associé aux demandes d'examens • Inefficience dans le traitement des demandes, effectué en grande partie de façon manuelle (système de pochettes et de classeurs, documents manipulés à plusieurs reprises : acheminement interne de la demande, révision des priorités, attribution des rendez-vous, préparation des dossiers, réalisation de l'examen)	☐
Priorisation des demandes	
Mise en œuvre d'un cadre normatif pour fixer les priorités relativement aux demandes d'examen • Diffusion par le CSSS des formulaires de demande d'examen, mais pas d'endroit prévu sur le formulaire destiné à l'imagerie par résonance magnétique pour que les médecins prescripteurs indiquent la priorité (urgent, semi-urgent, non urgent)	◪
Mise en œuvre d'un cadre normatif quant à la révision des priorités pour les demandes d'examen • Révision des priorités pour seulement 2 types d'examen (tomodensitométrie et imagerie par résonance magnétique) • Pas de cadre de référence pour réviser les priorités (d'où aucune assurance d'uniformité)	◪
Délai d'attente des examens	
Établissement de cibles quant au délai d'attente et réalisation d'un suivi à cet égard • Aucune cible (par exemple nombre de patients en attente, délai d'attente maximal selon l'examen et la priorité) • Information cumulée quant au nombre d'examens pour lesquels le délai est inférieur ou supérieur à 6 mois insuffisante (ne permet pas de connaître le délai d'attente exact) • Information cumulée manuellement (risque d'erreurs dans la compilation)	◪
Réalisation des examens en moins de 6 mois	■
Respect des priorités lors de l'attribution des rendez-vous et minimisation des plages horaires inutilisées	■
Délai pour obtenir des résultats d'examen	
Établissement de cibles concernant le délai d'obtention des résultats d'examen et réalisation d'un suivi à cet égard • Aucune cible (lecture des images et transcription de la lecture) • Aucun suivi du délai	☐
Minimisation du délai d'obtention des résultats d'examen (données extraites et calculs faits par le Vérificateur général)	■
Normes de sécurité	
Établissement des contrôles requis pour les appareils de radiographie et réalisation d'un suivi portant sur les rapports d'inspection	■
Utilisation des équipements	
Réalisation d'un suivi quant au temps d'utilisation des équipements afin d'assurer une optimisation de leur usage • Aucun suivi des données	☐
Performance	
Définition de cibles se rapportant à la performance du service d'imagerie et réalisation d'un suivi à cet égard • Pas de cibles associées à la performance • Pas de suivi des données	☐
Performance au regard des coûts • Coûts unitaires globaux semblables à ceux du groupe d'établissements comparables pour le secteur de l'imagerie régulière (respectivement 1,80 $ et 1,79 $) et inférieurs pour la médecine nucléaire (1,15 $, comparativement à 1,58 $) • Bonne performance pour ce qui est des activités de soutien à l'imagerie médicale (secrétariat, transcription des résultats, etc. : 0,40 $, comparativement à 0,50 $) • Radiologie générale (comptant pour la moitié du volume d'activité de l'imagerie régulière) : coûts unitaires plus élevés (1,51 $) que la moyenne des coûts des établissements comparables (1,31 $), ce qui correspond à des économies potentielles de 148 000 $	◪

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant ☐ Insatisfaisant

4.27 Prise de rendez-vous

Contexte

Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable offre un centre permettant aux personnes d'obtenir un rendez-vous pour les prélèvements, les consultations auprès des professionnels des consultations externes et certains examens du service d'imagerie médicale.

Conclusions

Lacunes à l'égard de l'organisation du travail.

Des lacunes ont été constatées à l'égard de l'organisation du travail particulièrement quant à l'attribution des rendez-vous. De plus, il n'y a pas d'information de gestion pour s'assurer que l'accès au centre se fait facilement et que le délai pour obtenir un rendez-vous est court, ce qui empêche le CSSS de suivre sa performance à cet égard.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement :

- de revoir le processus d'attribution de ses rendez-vous, afin de le rendre plus efficient (34) ;
- de suivre sa performance au regard de l'accessibilité au centre et du délai pour obtenir un rendez-vous (35).

Tableau 31
Constats détaillés relatifs à la prise de rendez-vous

Organisation et fonctionnement	
Existence d'un seul centre pour la prise de rendez-vous	■
Optimisation du processus de prise de rendez-vous	◪
• Lacunes nuisant à l'efficience (pas de saisie dans les systèmes informatiques des demandes dès leur réception, traitement des demandes en grande partie de façon manuelle : système de pochettes, de casiers et de classeurs, manipulation excessive des demandes d'examen sur support papier et sous-utilisation des systèmes informatiques pourtant disponibles)	
Performance	
Établissement de cibles de performance au regard de l'accessibilité et réalisation d'un suivi à cet égard	□
• Pas d'information sur l'accessibilité au centre de rendez-vous (par exemple proportion d'appels n'obtenant pas de réponse, délai d'attente téléphonique)	
• Aucune collecte d'information concernant le délai d'obtention d'un rendez-vous pour un examen ou une consultation	

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

4.28 Prévention et contrôle des infections nosocomiales

Contexte

Les infections nosocomiales sont contractées par un patient lorsqu'il reçoit des soins dans un établissement de santé et de services sociaux. Ces infections donnent lieu à des complications, ce qui entraîne l'hospitalisation ou la prolongation de celle-ci et, du même coup, l'accroissement des coûts liés au traitement.

Conclusions

Infections nosocomiales : la structure en place est adéquate.

Une structure adéquate est en place au regard des infections nosocomiales ; ainsi, les membres du comité de prévention et de contrôle des infections (PCI) sont actifs et une équipe de quatre infirmières est affectée à la prévention et au contrôle. Une politique définit le partage des responsabilités entre les principaux acteurs engagés dans le processus et un programme de PCI a été élaboré. Ce dernier établit les aspects importants en la matière, notamment les procédures, les protocoles et la formation.

Nos travaux montrent que plusieurs activités sont menées par l'équipe de PCI, telles que l'élaboration de procédures pour limiter la transmission des infections (hygiène des mains, port de gants, de blouses, etc.) et de protocoles particuliers selon le type d'infection. Des formations ont été données au personnel et des outils ont été conçus (questionnaire de dépistage à l'admission, aide à la décision concernant les isolements, guide sur l'utilisation des antiseptiques, etc.).

L'équipe de PCI réalise des interventions régulières et fait des rappels à propos des mesures prévues dans les procédures et les protocoles, mais aucune activité systématique d'observation pour en contrôler l'application n'est menée. Par ailleurs, le CSSS a entrepris des travaux en matière de contrôle de la qualité des activités de nettoyage et de désinfection. Comme le montrent les tableaux 32 et 33, l'ensemble des mesures en place ont permis au CSSS d'afficher un taux plus bas que celui des autres établissements concernant une infection majeure (diarrhées associées au Clostridium difficile) et un taux à la baisse pour les nouveaux cas d'une autre infection (Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline).

Tableau 32
Taux moyen quant aux diarrhées associées au Clostridium difficile par 10 000 jours-présence

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Hôpital du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable	4,2	5,1	5,0	5,0
Hôpitaux comparables*	7,0	8,0	6,5	5,9
Hôpitaux de la région du CSSS	10,1	11,7	11,5	7,8
Hôpitaux du Québec	9,1	9,0	7,3	6,5

* Parmi le groupe des établissements comparables au CSSS (voir l'annexe 2), nous avons sélectionné les huit hôpitaux ayant une taille et une proportion semblables de personnes âgées de plus de 65 ans.

Source : MSSS.

Tableau 33
Nouveaux cas d'infections à Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nouveaux cas de nature nosocomiale	52	57	46	40
Taux moyen de nouveaux cas par 10 000 jours-présence	10,5	10,9	8,5	7,3
Taux moyen de nouveaux cas par 1 000 admissions	6,2	6,9	5,5	4,5

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement d'évaluer la pertinence de mettre en place une surveillance systématique de l'application des protocoles en matière de prévention et de contrôle des infections nosocomiales (36).

Tableau 34
Constats détaillés relatifs à la prévention et au contrôle des infections

Composantes structurelles	
Comité multidisciplinaire de PCI mis en place, exigence du MSSS remplie quant au nombre de rencontres et présence régulière des membres à celles-ci	■
Affectation d'une équipe à la prévention et au contrôle des infections	■
Élaboration et approbation d'un programme de PCI par le comité	■
Activités de soutien	
Établissement de procédures et de protocoles en matière de prévention et de contrôle des infections	■
Conception d'outils pour le personnel	■
Offre d'une formation au personnel soignant ainsi qu'à celui du service d'entretien concernant les procédures et les mesures prévues dans les protocoles	■
Surveillance	
Dépistage des infections	■
Application des procédures et des mesures prévues dans les protocoles • Interventions régulières de l'équipe de PCI (cas d'isolement conformes aux protocoles, rappels sur le lavage des mains et sur l'application des autres mesures, demandes d'isolement de patients et de tests de dépistage) • Pas d'observation systématique pour voir si les mesures prévues ont été appliquées	◪
Contrôle de la qualité des activités de nettoyage et de désinfection • Grille d'évaluation élaborée, mais utilisation non encore systématisée, et nouveau logiciel en train d'être implanté • Pas de modalités d'application du contrôle (objectifs, fréquences, etc.)	◪
Suivi de l'usage des antiseptiques et des antibiotiques	■
Performance	
Compilation et suivi de données de gestion, suivi du taux des nouveaux cas d'infection et présentation des résultats au comité de gestion des risques et au CA	■
Performance quant aux taux de nouveaux cas d'infection nosocomiale	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

Synthèse des constats

4.29 Le CSSS a mis en place plusieurs mesures qui favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services. Toutefois, il aurait avantage à recueillir davantage d'information de gestion de même qu'à optimiser ses pratiques afin d'accroître sa performance et ainsi de générer des économies.

4.30 Le tableau 35 présente la synthèse des constats que nous avons formulés. Nous y énumérons les secteurs pour lesquels nous avons effectué une vérification dans le CSSS et, pour chacun, nous indiquons dans quelle mesure l'établissement a appliqué les bonnes pratiques. À cette fin, nous avons fait le compte des cotes que nous avons données au CSSS par rapport à ces secteurs. Notons qu'il n'y a aucune pondération de l'importance relative de chacun des constats.

Tableau 35
Synthèse des constats

	Résultat satisfaisant	Résultat partiellement satisfaisant	Résultat insatisfaisant	Total
Gestion de l'établissement				
Gouvernance	6	4	1	11
Ressources financières	3	3	1	7
Ressources humaines	5	5	–	10
Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale	2	8	3	13
Performance liée aux activités du secteur clinique				
Gestion des lits et durée des séjours	–	2	1	3
Urgence	5	3	–	8
Bloc opératoire	3	7	3	13
Services à domicile	2	7	–	9
Hébergement	2	4	–	6
Performance associée aux activités du secteur de soutien				
Laboratoires	3	2	3	8
Imagerie médicale	4	4	4	12
Prise de rendez-vous	1	1	1	3
Prévention et contrôle des infections nosocomiales	10	2	–	12
Total	**46**	**52**	**17**	**115**
Résultat satisfaisant ou partiellement satisfaisant		**85 %**		

Tableau 33
Nouveaux cas d'infections à Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Nouveaux cas de nature nosocomiale	52	57	46	40
Taux moyen de nouveaux cas par 10 000 jours-présence	10,5	10,9	8,5	7,3
Taux moyen de nouveaux cas par 1 000 admissions	6,2	6,9	5,5	4,5

Source : CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable.

Recommandations

Nous avons recommandé à l'établissement d'évaluer la pertinence de mettre en place une surveillance systématique de l'application des protocoles en matière de prévention et de contrôle des infections nosocomiales (36).

Tableau 34
Constats détaillés relatifs à la prévention et au contrôle des infections

Composantes structurelles	
Comité multidisciplinaire de PCI mis en place, exigence du MSSS remplie quant au nombre de rencontres et présence régulière des membres à celles-ci	■
Affectation d'une équipe à la prévention et au contrôle des infections	■
Élaboration et approbation d'un programme de PCI par le comité	■
Activités de soutien	
Établissement de procédures et de protocoles en matière de prévention et de contrôle des infections	■
Conception d'outils pour le personnel	■
Offre d'une formation au personnel soignant ainsi qu'à celui du service d'entretien concernant les procédures et les mesures prévues dans les protocoles	■
Surveillance	
Dépistage des infections	■
Application des procédures et des mesures prévues dans les protocoles	◪
• Interventions régulières de l'équipe de PCI (cas d'isolement conformes aux protocoles, rappels sur le lavage des mains et sur l'application des autres mesures, demandes d'isolement de patients et de tests de dépistage)	
• Pas d'observation systématique pour voir si les mesures prévues ont été appliquées	
Contrôle de la qualité des activités de nettoyage et de désinfection	◪
• Grille d'évaluation élaborée, mais utilisation non encore systématisée, et nouveau logiciel en train d'être implanté	
• Pas de modalités d'application du contrôle (objectifs, fréquences, etc.)	
Suivi de l'usage des antiseptiques et des antibiotiques	■
Performance	
Compilation et suivi de données de gestion, suivi du taux des nouveaux cas d'infection et présentation des résultats au comité de gestion des risques et au CA	■
Performance quant aux taux de nouveaux cas d'infection nosocomiale	■

■ Satisfaisant ◪ Partiellement satisfaisant □ Insatisfaisant

Synthèse des constats

4.29 Le CSSS a mis en place plusieurs mesures qui favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services. Toutefois, il aurait avantage à recueillir davantage d'information de gestion de même qu'à optimiser ses pratiques afin d'accroître sa performance et ainsi de générer des économies.

4.30 Le tableau 35 présente la synthèse des constats que nous avons formulés. Nous y énumérons les secteurs pour lesquels nous avons effectué une vérification dans le CSSS et, pour chacun, nous indiquons dans quelle mesure l'établissement a appliqué les bonnes pratiques. À cette fin, nous avons fait le compte des cotes que nous avons données au CSSS par rapport à ces secteurs. Notons qu'il n'y a aucune pondération de l'importance relative de chacun des constats.

Tableau 35
Synthèse des constats

	Résultat satisfaisant	Résultat partiellement satisfaisant	Résultat insatisfaisant	Total
Gestion de l'établissement				
Gouvernance	6	4	1	11
Ressources financières	3	3	1	7
Ressources humaines	5	5	–	10
Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale	2	8	3	13
Performance liée aux activités du secteur clinique				
Gestion des lits et durée des séjours	–	2	1	3
Urgence	5	3	–	8
Bloc opératoire	3	7	3	13
Services à domicile	2	7	–	9
Hébergement	2	4	–	6
Performance associée aux activités du secteur de soutien				
Laboratoires	3	2	3	8
Imagerie médicale	4	4	4	12
Prise de rendez-vous	1	1	1	3
Prévention et contrôle des infections nosocomiales	10	2	–	12
Total	**46**	**52**	**17**	**115**
Résultat satisfaisant ou partiellement satisfaisant		**85 %**		

4.31 Commentaires de l'établissement

« La démarche du Vérificateur général est rigoureuse et exigeante pour une organisation. Elle s'est ajoutée à une liste de 18 visites ministérielles, de corporations professionnelles et d'agrément au cours des 3 dernières années, chacune accompagnée de recommandations et de rapports de suivis à livrer. Tout cela, sans compter les autres instances chargées de surveiller la qualité et la sécurité des services de santé et des services sociaux. Nous avons accueilli cette visite dans l'optique d'un regard externe sur notre performance au moment même où nous nous donnions des moyens pour intensifier nos travaux sous cette dimension.

« Nous adhérons aux recommandations formulées par le Vérificateur général. Nous sommes d'ailleurs en mouvement sur plusieurs aspects : analyses d'efficience-performance de secteurs cliniques, démarche d'optimisation de la productivité du bloc opératoire (Lean Healthcare) avec des résultats probants, analyses de coûts et analyses comparatives de performance de la buanderie, des services d'alimentation et des services techniques, planification des ressources humaines, stratégie proactive de recrutement de personnel infirmier, diminution du recours au personnel infirmier des agences de placement, etc. Par ailleurs, nous nous engagerons sous peu dans l'exercice de planification stratégique 2010-2015 en nous appuyant sur les orientations ministérielles et régionales à venir. De plus, nous entendons développer un tableau de bord de gestion qui viendra s'ajouter aux indicateurs de l'entente de gestion et d'imputabilité suivis par le conseil d'administration.

« Le lecteur est invité à tenir compte de la réalité du CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable : une organisation complexe, engagée dans une fusion majeure depuis seulement 5 ans. Une organisation jeune et volontaire, fière de ses réalisations et qui croit en l'avenir. Une organisation dont la plus grande force est un personnel et des médecins dédiés envers la clientèle, des gestionnaires et des dirigeants engagés à trouver avec eux des solutions pour réussir.

« **Gouvernance, planification stratégique et suivi.** La planification stratégique de l'établissement s'est articulée autour des pôles suivants :

- Les ententes de gestion et d'imputabilité. Il est vrai de dire que le conseil d'administration n'a pas été consulté quant au choix des cibles des ententes de gestion, puisqu'elles découlent du *Plan stratégique 2005-2010* du MSSS. Toutefois, le conseil d'administration a adopté les ententes. Puis, il a été associé aux transformations nécessaires pour atteindre certaines cibles. En ce sens, le conseil d'administration a assumé ses responsabilités. En effet, il a fait des choix qui ont induit les changements à opérer pour atteindre les résultats attendus.
- Le projet clinique 2008-2011. Il s'agit là du fondement même de la dernière grande réforme du réseau de la santé et des services sociaux en 2004, qui a donné naissance à 95 CSSS au Québec. Les priorités retenues dans le cadre du projet clinique territorial ont été intégrées aux priorités annuelles des directions de programmes-services. Ces priorités visent l'amélioration de l'accessibilité, de la continuité et de la qualité des services.

- Le plan de développement des services aux personnes âgées 2007-2010, inspiré du *Plan stratégique 2005-2010* du MSSS. Le conseil d'administration a eu à se prononcer sur le virage à opérer pour transformer l'offre de services en hébergement, diversifier et créer des ressources alternatives au modèle traditionnel d'hébergement en CHSLD, augmenter les ressources intermédiaires, développer de nouvelles formes d'hébergement, augmenter et intensifier les services de soins à domicile, augmenter l'offre de services ambulatoires gériatriques, créer des lits de soins posthospitaliers, fermer un site d'hébergement, réaménager plusieurs installations d'hébergement, etc. Dans le contexte d'un vieillissement accéléré de la population (38 p. cent d'augmentation des 65 ans et plus entre 2006 et 2016), il s'agit d'un plan stratégique pour, entre autres, préserver l'accessibilité aux lits d'hospitalisation, ce qui conditionne la performance de l'urgence. Deux séances de travail du conseil d'administration ont été tenues préalablement à l'adoption du plan. Régulièrement, le conseil d'administration a été informé des étapes charnières franchies. Ce plan vise l'amélioration de l'accessibilité, de la continuité et de la qualité des services.
- Le plan directeur clinique et immobilier. Il s'agit d'une vision d'organisation des soins et des services projetée sur 10 ans. Elle est basée sur des indicateurs de besoins de la population, l'évolution des pratiques, les normes, la planification des besoins de main-d'œuvre, l'état des installations, les synergies à tirer d'une organisation différente des services. Le tout a été mené dans l'esprit d'une planification stratégique, puisqu'il a fallu faire des choix. La démarche a impliqué et suscité l'adhésion de tous les secteurs de l'organisation, incluant le conseil d'administration.

« Le *Plan stratégique 2010-2015* du MSSS conditionnera celui de l'établissement. Nous avons amorcé la réflexion sur le plan de vieillissement 2010-2015, mais nous entendons étendre l'exercice à tous nos programmes et aux différents volets de notre mission.

« Quant au suivi portant sur la performance, l'économie et l'efficience, il porte sur les cibles et les indicateurs de l'entente de gestion (indicateurs d'accessibilité, de continuité, de qualité et de sécurité), la surveillance des infections nosocomiales (indicateur de qualité et de sécurité) et les résultats financiers.

« L'acquisition récente du logiciel Magic (module d'aide à la gestion de l'information clinique) de MediaMed Technologies permet de croiser les données cliniques, statistiques et financières. Cet outil consolidera la prise de décision basée sur des indicateurs de performance, d'économie et d'efficience.

« Pour ce qui est du rapport annuel de gestion et de son approbation par le conseil d'administration, depuis la création de l'établissement, la pratique est la suivante : le directeur général dépose le rapport annuel au conseil d'administration, rendant ainsi compte publiquement de la gestion de l'établissement. De plus, le rapport annuel de gestion comprend une déclaration écrite du directeur général attestant de la fiabilité des données, conformément à l'article 182.7. de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. En ce sens, il en porte la responsabilité. Compte tenu de la recommandation du Vérificateur général, à l'avenir, le rapport annuel de gestion sera approuvé par le conseil d'administration.

« En ce qui concerne le contenu du rapport annuel, les cibles et indicateurs dont nous rendons compte systématiquement sont ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité. Ils recoupent les dimensions suivantes : accessibilité (ex. : chirurgie de la hanche, du genou, de la cataracte), continuité (ex. : soutien à domicile), qualité et sécurité des soins et services (ex. : taux d'infections nosocomiales).

« Quant à l'appréciation de la qualité des services, bien qu'elle ne soit pas mesurée, elle relève de plusieurs comités et instances dont les recommandations font partie intégrante du rapport annuel de gestion : les instances professionnelles (Conseil des infirmières et infirmiers, Conseil multidisciplinaire, Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens), le comité de vigilance et de la qualité, le comité de gestion des risques, le comité des usagers, incluant le rapport des comités de résidents.

« Pour sa part, la satisfaction des usagers est évaluée aux trois ans, par sondage, dans le cadre du processus d'agrément. On y a procédé en 2006 et en 2009.

« Pour ce qui regarde les comités du conseil d'administration, un mécanisme formel d'évaluation annuelle du fonctionnement de ces comités a été introduit en 2009-2010, avec une reddition de comptes au conseil d'administration. Ce mécanisme s'ajoute au processus formel d'évaluation annuelle du fonctionnement du conseil d'administration en place depuis la création de l'établissement.

« **Ressources humaines.** Relativement à la main-d'œuvre non régulière pour le personnel infirmier, l'établissement privilégie le temps supplémentaire effectué sur une base volontaire par son propre personnel plutôt que le recours à du personnel des agences privées (main-d'œuvre indépendante).

« Quant au temps supplémentaire obligatoire, nous avions réussi à le diminuer sensiblement au cours de l'automne 2009, passant d'une moyenne de huit à trois services par semaine. Malheureusement, les départs massifs à la retraite en décembre 2009 nous ont ramenés au point de départ. Une importante campagne de recrutement est en cours. Nous misons sur des stratégies proactives qui donnent des résultats. Déjà, 80 p. cent de l'objectif est atteint et le recrutement se poursuit. Toute l'organisation est mobilisée pour accueillir les nouveaux employés. Cette main-d'œuvre additionnelle va sûrement contribuer à diminuer le recours au personnel des agences de placement ainsi que le temps supplémentaire. Selon notre planification de la main-d'œuvre, l'été 2010 s'annonce en meilleure position qu'on aurait pu l'espérer et la situation s'améliorera dès 2011.

« **Gestion des lits et durée des séjours.** Nous adhérons aux recommandations du Vérificateur général quant à l'importance d'analyser la durée moyenne des séjours des unités de soins. Nous avons d'ailleurs acquis un outil (logiciel Magic) nous permettant de croiser les données cliniques, statistiques et financières. Un comité efficience-performance est en place pour analyser ce type de données et développer un tableau de bord. Cet outil consolidera la prise de décision basée sur des indicateurs de performance, d'économie et d'efficience.

« D'autre part, l'utilisation maximale des lits mis à notre disposition pourrait être facilitée par la mise à niveau de notre secteur ambulatoire, pièce majeure de la première phase (40 millions de dollars) du plan directeur clinique et immobilier (PDCI) adopté par le conseil d'administration en juin 2009. Le projet est à l'étude à l'agence en vue d'une recommandation au MSSS.

« Quant à la performance des secteurs suivants, il est important de noter que la structure de base en personnel est ajustée à chaque quart de travail (trois fois par jour) en fonction du taux d'occupation et du type de clientèle. D'autres caractéristiques propres à ces secteurs méritent d'être signalées :

- Pédiatrie. Le nombre de lits en 2007-2008 (18) a été réduit à 12 en 2008-2009. Physiquement, l'unité de pédiatrie n'est pas qu'une unité d'hospitalisation. Elle comprend la pédiatrie de jour et la chirurgie d'un jour pédiatrique (0-18 ans), ce qui rentabilise la structure minimale de personnel en place, ajustée en fonction du taux d'occupation.
- Soins intensifs. En 2007-2008, l'unité comptait 8 lits et le taux d'occupation moyen était de 85 p. cent. En 2008-2009, nous avons dressé 4 lits de soins intermédiaires pour être prêts à répondre rapidement à la demande lors des périodes de pointe. Le nouveau décompte à 12 lits (8 lits de soins intensifs + 4 lits tampons de soins intermédiaires), a eu un impact sur le taux d'occupation moyen qui a chuté à 50 p. cent. Si le nombre de lits était resté à 8 (sans tenir compte des lits tampons), le taux d'occupation moyen aurait été de 75 p. cent. Toutefois, il est important de noter que la structure de personnel est ajustée à chaque quart de travail en fonction de l'activité.

« **Bloc opératoire.** L'implantation de la démarche *Lean Healthcare* a eu un impact considérable sur la production. Par rapport à l'année précédente, de novembre 2009 à la fin de février 2010, le nombre moyen de patients par jour est passé de 42 à 54, une augmentation de 28,6 p. cent. Dans les salles majeures, la moyenne des patients par jour est passée de 21,05 à 27,31, une augmentation de 30 p. cent. L'augmentation de productivité s'explique par un ensemble de mesures mises en place pour optimiser le fonctionnement du bloc opératoire. Entre autres, le début de la journée opératoire de 10 à 20 minutes plus tôt le matin, la réduction des délais de toutes sortes, dont le délai entre la sortie d'un patient de la salle d'opération et l'arrivée du suivant.

« **Laboratoires de biologie médicale.** Pour les coûts et la performance, bien que le coût unitaire du laboratoire de l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska soit plus bas que la moyenne du groupe comparable (notre coût : 1,18 vs 1,21 dollars pour le groupe), nous entendons formaliser le suivi des coûts et de la performance des deux laboratoires opérés par l'établissement. Signalons que nous sommes sur le point de moderniser le parc complet des équipements de biologie médicale du laboratoire situé à l'Hôtel-Dieu d'Arthabaska pour davantage automatiser les processus, ce qui améliorera l'efficience-performance.

« **Imagerie médicale.** Les résultats des examens sont produits très rapidement et tous les examens ciblés dans l'entente de gestion et d'imputabilité peuvent être obtenus dans un délai inférieur à six mois, ce qui a été constaté par le Vérificateur général. Par ailleurs, tel que le recommande le VGQ, nous sommes à mettre en place un mécanisme d'accès en radiologie, comprenant une revue de l'ensemble du processus : cheminement de la requête et du résultat, identification des goulots d'étranglement, analyse des ressources et des modes de fonctionnement.

« Pour ce qui est de l'optimisation de l'utilisation des équipements, des plages horaires supplémentaires sont offertes en soirée en tomodensitométrie lorsque le nombre de technologues et de radiologistes le permettent.

« **Conclusion.** En conclusion, on peut affirmer que le regard porté par le Vérificateur général sur l'organisation est juste. Cependant, par la nature même du mandat dévolu au Vérificateur général, le portrait demeure partiel.

« L'établissement intègre trois missions : centre local de services communautaires (CLSC), centre hospitalier et centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD). Chaque mission a ses spécificités, ses champs d'expertise et ses domaines de spécialisation. L'établissement dessert un bassin de population de plus de 90 000 personnes sur un vaste territoire (3 200 km^2), urbain et rural, dont les 2 pôles sont distants de 85 km. Ce territoire compte 35 municipalités dans 2 MRC (Arthabaska et Érable) réparties dans 3 comtés (Arthabaska, Richmond et Lotbinière). L'établissement exploite 13 points de service dont la répartition géographique est historique et aléatoire. Il interagit avec plus d'une centaine de partenaires (organismes communautaires, cliniques médicales, pharmacies, ressources d'hébergement). Il est appuyé de 4 fondations dynamiques qui ont amassé plus de 2 millions de dollars en 2009, un fait rare en région. Il est affilié à la Faculté de médecine et des sciences de la santé de l'Université de Sherbrooke. Ses corridors de services spécialisés et ultraspécialisés sont Trois-Rivières, Sherbrooke, Montréal et Québec. Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable compte plus de 2 200 employés, 83 cadres et près de 150 médecins.

« Le CSSS d'Arthabaska-et-de-l'Érable œuvre dans un environnement complexe, constamment à la recherche d'efficience et d'efficacité, avec des centaines d'objectifs d'amélioration et une pression énorme sur les services, dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

« Dans l'exercice de son mandat, le Vérificateur général examine chacun des éléments à la pièce, indépendamment les uns des autres, alors qu'au quotidien, TOUS ces éléments de gestion sont présents et se heurtent.

« Depuis sa création il y a cinq ans, le nouvel établissement qu'est le Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable a fait des choix stratégiques pour consolider l'offre de services en termes d'accessibilité, de continuité et de qualité des services. Avec peu de leviers de transformation, l'établissement a relevé l'immense défi d'une fusion avec de beaux succès.

« Peu après sa création, l'établissement a tenu et relevé l'audacieux pari de réaliser simultanément la première démarche d'agrément ET le projet clinique. Cette démarche a été le premier succès organisationnel après la fusion : un choix stratégique du conseil d'administration qui a favorisé les rapprochements nécessaires à une vision élargie et décloisonnée de la nouvelle mission de l'établissement, l'émergence d'une nouvelle culture. Pour offrir des services en continuité, il faut d'abord mieux se connaître.

« En parallèle, l'établissement procédait à la fusion des unités d'accréditation syndicale (passant de 35 à 4 unités), la négociation et la signature des ententes locales sur 26 matières non négociées au niveau national, une première dans le cadre du régime de négociation au Québec. Une opportunité à saisir pour améliorer le climat de travail.

« La grande majorité des acteurs et des structures de l'organisation ont dû revoir leurs processus, leurs outils, leurs repères. Il a fallu harmoniser des centaines de documents : règlements, politiques, procédures, ordonnances collectives, s'approprier la connaissance de 13 installations. Compte tenu de la taille de l'établissement et des différentes cultures, c'était tout un défi. Nous nous sommes associés nos cadres, notre personnel et nos médecins dans ce projet collectif d'améliorer les services, de consolider les équipes et de viser la performance, notamment par l'atteinte des cibles ministérielles.

« Après cinq ans, nous accentuons les travaux liés à la performance. Nous avons maintenant une base solide, une équipe d'encadrement stable et compétente, le partenariat est consolidé, nous reprenons contrôle de notre structure budgétaire et nous avons mis en place de nouveaux outils de gestion dans les derniers mois. Ces facteurs sont garants d'une meilleure prise de décision basée sur des données probantes et sur des perspectives partagées par tous les membres de l'organisation. Certains résultats sont porteurs d'espoir, comme les résultats à l'urgence, au bloc chirurgical, en soutien à domicile et en hébergement (dimensions analysées par le Vérificateur général), mais aussi en soins palliatifs, en santé mentale, etc.

« Constat donc, d'une lucidité de gestion, car nous n'avons pas la capacité d'attaquer de front toutes les problématiques. Il faut choisir, établir des priorités et des échéanciers. Nous croyons l'avoir bien fait et nous poursuivons en ce sens.

« Nous sommes fiers que le Vérificateur général constate nos plus grandes forces dans les secteurs cliniques : délai d'accès, urgence, soutien à domicile, prévention et contrôle des infections, accès rapide à un lit d'hébergement et bonne coordination des services à la personne. Notre rêve de départ était de mieux servir la population. Il en est de même au bloc opératoire avec l'augmentation de productivité de 30 p. cent résultant de l'implantation de la démarche *Lean Healthcare*.

« Tel qu'énoncé en introduction, l'établissement est déjà en mouvement dans pratiquement l'ensemble des points d'amélioration soulevés. Par ailleurs, nous nous engagerons sous peu dans l'exercice de planification stratégique 2010-2015 en nous appuyant sur les orientations ministérielles et régionales à venir. Faire des choix, s'assurer des assises, passer à l'action, mesurer les résultats, améliorer de façon continue nos services, jeter un regard critique mais constructif sur notre quotidien, diffuser nos objectifs et nos résultats, tendre vers une plus grande efficience sont notre défi quotidien. Nous l'assumons avec passion, plaisir et compétence. Sans tomber dans la complaisance, nous pouvons considérer que le rapport du Vérificateur général donne une image positive d'un établissement en santé, jeune et en évolution. »

4.32 Nous tenons à signaler que l'entité vérifiée a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que l'établissement vérifié a des pratiques de gouvernance qui favorisent la saine gestion et la performance.

Critères d'évaluation

- Le conseil d'administration et ses comités sont composés de membres qui font preuve de l'engagement nécessaire pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance.
- Les comités prévus par la loi sont en place, s'acquittent de leurs fonctions et rendent compte à la haute direction et au conseil d'administration.
- La gestion de l'établissement repose notamment sur un projet clinique et organisationnel de même que sur un plan stratégique et un plan d'action qui comprennent des objectifs, des cibles ainsi que des indicateurs.
- Un suivi de la performance de l'établissement vérifié est effectué par la haute direction et le conseil d'administration.
- Le rapport annuel de gestion de l'établissement fait état de sa performance, notamment au regard de l'atteinte de ses objectifs.

Objectif de vérification

S'assurer que l'établissement vérifié gère de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation ses ressources humaines, matérielles et financières, et ce, dans le respect de certains principes de développement durable.

Critères d'évaluation

- Les ressources humaines sont gérées de manière à favoriser l'efficience. Pour ce faire :
  - l'établissement dresse un portrait de ses besoins actuels et futurs en ressources humaines, élabore un plan d'action pour la planification de la main-d'œuvre et le développement du personnel et met en œuvre des stratégies pour former et fidéliser son effectif et en assurer la relève ;
  - l'établissement structure ses pratiques relativement à l'évaluation du rendement de son personnel ;
  - l'établissement s'assure que toute rémunération versée en sus du salaire de base, notamment les bonis et les primes, est approuvée et conforme à la réglementation ;
  - l'établissement gère l'absentéisme de son personnel, en fait un suivi et implante des stratégies pour limiter cette pratique.
- L'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale s'effectue en fonction des besoins clairement définis et selon des procédures qui favorisent la saine concurrence, la transparence, l'économie et la protection de l'environnement, et ce, en conformité avec la réglementation.
- Des processus sont mis en œuvre pour favoriser l'équilibre budgétaire et atteindre les objectifs fixés tant par le ministère de la Santé et des Services sociaux que par l'agence et l'établissement.

Objectif de vérification

Évaluer si les mesures mises en place par l'établissement favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services vérifiés (urgence, bloc opératoire, unités de soins, services à domicile, services d'hébergement dans les CHSLD, laboratoires de biologie médicale et d'imagerie médicale) ainsi que l'utilisation des ressources de manière économique et efficiente, et ce, en tenant compte des normes établies, notamment par le ministère.

Critères d'évaluation

- Le mode d'organisation des soins et des services favorise leur accessibilité et leur continuité ainsi que l'utilisation économique et efficiente des ressources, et ce, dans le respect des normes.
- Des mesures favorisant la qualité et la pertinence des soins et des services ainsi que la sécurité des patients sont mises en œuvre, et ce, dans le respect des normes.
- De l'information de gestion sur ces soins et ces services est disponible et fait régulièrement l'objet d'un suivi.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que sur nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que l'établissement vérifié a des pratiques de gouvernance qui favorisent la saine gestion et la performance.

Critères d'évaluation

- Le conseil d'administration et ses comités sont composés de membres qui font preuve de l'engagement nécessaire pour remplir adéquatement leur rôle de gouvernance.
- Les comités prévus par la loi sont en place, s'acquittent de leurs fonctions et rendent compte à la haute direction et au conseil d'administration.
- La gestion de l'établissement repose notamment sur un projet clinique et organisationnel de même que sur un plan stratégique et un plan d'action qui comprennent des objectifs, des cibles ainsi que des indicateurs.
- Un suivi de la performance de l'établissement vérifié est effectué par la haute direction et le conseil d'administration.
- Le rapport annuel de gestion de l'établissement fait état de sa performance, notamment au regard de l'atteinte de ses objectifs.

Objectif de vérification

S'assurer que l'établissement vérifié gère de façon économique et efficiente ainsi qu'en conformité avec la réglementation ses ressources humaines, matérielles et financières, et ce, dans le respect de certains principes de développement durable.

Critères d'évaluation

- Les ressources humaines sont gérées de manière à favoriser l'efficience. Pour ce faire :
  - l'établissement dresse un portrait de ses besoins actuels et futurs en ressources humaines, élabore un plan d'action pour la planification de la main-d'œuvre et le développement du personnel et met en œuvre des stratégies pour former et fidéliser son effectif et en assurer la relève ;
  - l'établissement structure ses pratiques relativement à l'évaluation du rendement de son personnel ;
  - l'établissement s'assure que toute rémunération versée en sus du salaire de base, notamment les bonis et les primes, est approuvée et conforme à la réglementation ;
  - l'établissement gère l'absentéisme de son personnel, en fait un suivi et implante des stratégies pour limiter cette pratique.
- L'approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale s'effectue en fonction des besoins clairement définis et selon des procédures qui favorisent la saine concurrence, la transparence, l'économie et la protection de l'environnement, et ce, en conformité avec la réglementation.
- Des processus sont mis en œuvre pour favoriser l'équilibre budgétaire et atteindre les objectifs fixés tant par le ministère de la Santé et des Services sociaux que par l'agence et l'établissement.

Objectif de vérification

Évaluer si les mesures mises en place par l'établissement favorisent l'accessibilité, la continuité, la qualité et la sécurité des soins et des services vérifiés (urgence, bloc opératoire, unités de soins, services à domicile, services d'hébergement dans les CHSLD, laboratoires de biologie médicale et d'imagerie médicale) ainsi que l'utilisation des ressources de manière économique et efficiente, et ce, en tenant compte des normes établies, notamment par le ministère.

Critères d'évaluation

- Le mode d'organisation des soins et des services favorise leur accessibilité et leur continuité ainsi que l'utilisation économique et efficiente des ressources, et ce, dans le respect des normes.
- Des mesures favorisant la qualité et la pertinence des soins et des services ainsi que la sécurité des patients sont mises en œuvre, et ce, dans le respect des normes.
- De l'information de gestion sur ces soins et ces services est disponible et fait régulièrement l'objet d'un suivi.

Annexe 2 – Établissements comparables

La liste des CSSS faisant partie du groupe des établissements comparables a été dressée notamment en fonction des critères suivants :

- les établissements retenus sont des CSSS ;
- les CSSS doivent comporter une installation de type centre hospitalier et gérer des installations de type CLSC et de type CHSLD ;
- les CSSS de la région de Montréal sont exclus ;
- les CSSS doivent présenter un volume d'activité similaire.

La constitution de ce groupe a fait l'objet d'échanges avec le CSSS vérifié.

Le tableau A présente l'information pertinente pour l'établissement vérifié et pour chacun des CSSS faisant partie du groupe.

Tableau A
Établissement vérifié et établissements du groupe de comparaison

	Région	Nombre d'installations	Territoire		Visites à l'urgence	Jours-présence – courte durée	Interventions au CLSC	Jours-présence – longue durée
			Km²	Population				
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable	04	14	3 215	90 545	38 154	52 011	176 711	163 590
Établissements du groupe de comparaison								
Centre de santé et de services sociaux Pierre-De Saurel	16	5	611	49 795	30 018	46 130	119 630	90 430
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est	02	7	2 896	50 942	25 666	37 153	88 858	79 940
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette	01	3	2 797	53 355	32 146	57 965	117 174	97 483
Centre de santé et de services sociaux du Suroît	16	6	355	55 192	37 950	52 086	121 957	93 771
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière	02	7	2 504	63 794	27 813	30 920	126 013	107 773
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie	04	9	1 449	64 106	67 686	44 041	147 947	129 676
Centre de santé et de services sociaux de Beauce	12	12	2 816	69 130	33 676	40 411	162 201	69 344
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska	16	13	843	88 503	37 900	46 140	123 930	111 336
Centre de santé et de services sociaux Drummond	04	8	1 623	94 720	45 455	56 584	160 462	165 767
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes	15	4	531	103 907	45 336	57 573	139 965	97 868
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon	16	10	1 346	189 987	45 257	67 351	223 620	108 658

Tableau A
Établissement vérifié et établissements du groupe de comparaison

	Région	Nombre d'installations	Territoire		Visites à l'urgence	Jours-présence – courte durée	Interventions au CLSC	Jours-présence – longue durée
			Km²	Population				
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable	04	14	3 215	90 545	38 154	52 011	176 711	163 590
Établissements du groupe de comparaison								
Centre de santé et de services sociaux Pierre-De Saurel	16	5	611	49 795	30 018	46 130	119 630	90 430
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est	02	7	2 896	50 942	25 666	37 153	88 858	79 940
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette	01	3	2 797	53 355	32 146	57 965	117 174	97 483
Centre de santé et de services sociaux du Suroît	16	6	355	55 192	37 950	52 086	121 957	93 771
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière	02	7	2 504	63 794	27 813	30 920	126 013	107 773
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie	04	9	1 449	64 106	67 686	44 041	147 947	129 676
Centre de santé et de services sociaux de Beauce	12	12	2 816	69 130	33 676	40 411	162 201	69 344
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska	16	13	843	88 503	37 900	46 140	123 930	111 336
Centre de santé et de services sociaux Drummond	04	8	1 623	94 720	45 455	56 584	160 462	165 767
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes	15	4	531	103 907	45 336	57 573	139 965	97 868
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon	16	10	1 346	189 987	45 257	67 351	223 620	108 658

Annexe 2 – Établissements comparables

La liste des CSSS faisant partie du groupe des établissements comparables a été dressée notamment en fonction des critères suivants :

- les établissements retenus sont des CSSS ;
- les CSSS doivent comporter une installation de type centre hospitalier et gérer des installations de type CLSC et de type CHSLD ;
- les CSSS de la région de Montréal sont exclus ;
- les CSSS doivent présenter un volume d'activité similaire.

La constitution de ce groupe a fait l'objet d'échanges avec le CSSS vérifié.

Le tableau A présente l'information pertinente pour l'établissement vérifié et pour chacun des CSSS faisant partie du groupe.

Tableau A
Établissement vérifié et établissements du groupe de comparaison

	Région	Nombre d'installations	Territoire		Visites à l'urgence	Jours-présence – courte durée	Interventions au CLSC	Jours-présence – longue durée
			Km²	Population				
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable	04	14	3 215	90 545	38 154	52 011	176 711	163 590
Établissements du groupe de comparaison								
Centre de santé et de services sociaux Pierre-De Saurel	16	5	611	49 795	30 018	46 130	119 630	90 430
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est	02	7	2 896	50 942	25 666	37 153	88 858	79 940
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette	01	3	2 797	53 355	32 146	57 965	117 174	97 483
Centre de santé et de services sociaux du Suroît	16	6	355	55 192	37 950	52 086	121 957	93 771
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière	02	7	2 504	63 794	27 813	30 920	126 013	107 773
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie	04	9	1 449	64 106	67 686	44 041	147 947	129 676
Centre de santé et de services sociaux de Beauce	12	12	2 816	69 130	33 676	40 411	162 201	69 344
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska	16	13	843	88 503	37 900	46 140	123 930	111 336
Centre de santé et de services sociaux Drummond	04	8	1 623	94 720	45 455	56 584	160 462	165 767
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes	15	4	531	103 907	45 336	57 573	139 965	97 868
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon	16	10	1 346	189 987	45 257	67 351	223 620	108 658

Annexe 3 – Comité consultatif et experts

À titre informatif, voici les éléments clés concernant le comité consultatif formé pour cette vérification ainsi que la liste des experts auxquels nous avons eu recours.

Comité consultatif	
Objectif lié à la formation d'un comité	Obtenir une meilleure assurance que les vérifications et les rapports qui en découlent sont centrés sur les aspects essentiels des sujets examinés chez les entités, et accroître, par l'obtention d'un point de vue averti et détaché de la réalisation des travaux, leur utilité
Choix des membres	Sélection effectuée en fonction des connaissances et de l'expérience dans la gestion relative au domaine vérifié
Rôle	Conseiller l'équipe de vérification sur l'orientation et la stratégie générale de la vérification ainsi que sur le contenu du rapport produit, et apporter un éclairage sur des questions importantes qui peuvent se poser en cours de réalisation
Participation	• Rencontre d'orientation au début du mandat • Commentaires et discussions sur le rapport d'étude préliminaire • Consultation au cours des travaux, s'il y a lieu • Validation du rapport de vérification
Membres retenus	• Dr Jean Lapointe Urgentologue et médecin-conseil pour l'équipe Évaluation en traumatologie de l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (« AETMIS ») • M. René Rouleau Gestionnaire du réseau de la santé et des services sociaux (cadre dans une agence de la santé et des services sociaux et au MSSS ainsi que directeur général d'un centre hospitalier universitaire) • M. Claude Sicotte Professeur en administration de la santé et chercheur au sein de groupes de recherche en santé et en systèmes d'information • M. Marcel Villeneuve Président d'une firme-conseil en gestion pour les établissements de santé et de services sociaux et ancien gestionnaire du réseau de la santé et des services sociaux (cadre supérieur et directeur général d'une agence de la santé et des services sociaux)

Annexe 3 – Comité consultatif et experts (suite)

Experts	
Objectif lié au recours à des experts	Obtenir une meilleure assurance que les conclusions contenues dans le rapport sont exactes et sont centrées sur les aspects essentiels des activités faisant l'objet des travaux de vérification
Choix des experts	Sélection en fonction de l'expertise se rapportant aux activités faisant l'objet des travaux de vérification
Rôle	Assister l'équipe de vérification dans ses travaux
Participation	• Accompagnement lors de la visite des lieux et des entrevues • Assistance dans l'interprétation de données
Experts retenus	Pour les services professionnels : • Dr Pierre Laliberté Directeur des services professionnels et hospitaliers d'un institut universitaire en santé mentale, conseiller auprès du MSSS pour la mise en œuvre des centres médicaux spécialisés et des cliniques médicales associées Pour l'urgence : • Dr Marc-Charles Parent Urgentologue dans un centre hospitalier universitaire, membre de l'Association des spécialistes en médecine d'urgence du Québec Pour le bloc opératoire : • Dr Jean E. Morin Chirurgien cardio-thoracique, membre du réseau québécois de cardiologie tertiaire et collaborateur à l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé («AETMIS») - projets spéciaux • Mme Marie Roy Infirmière spécialisée : gestion de blocs opératoires et de la stérilisation dans les centres hospitaliers, participation à la mise en œuvre par le MSSS du dossier des centres médicaux spécialisés et des cliniques médicales associées, ancienne responsable du dossier provincial de la stérilisation au MSSS Pour les laboratoires de biologie médicale : • Dr Ralph Dadoun Spécialiste en organisation des laboratoires, vice-président Services corporatifs et de soutien d'un centre hospitalier affilié universitaire Pour l'imagerie médicale : • Mme Johanne Caza Technologue en radiodiagnostic, coordonnatrice à la formation des technologues en radiologie d'un centre hospitalier universitaire, professeur en radiodiagnostic (collégial) et inspecteur pour le programme d'agrément de l'Association médicale canadienne

Annexe 3 – Comité consultatif et experts

À titre informatif, voici les éléments clés concernant le comité consultatif formé pour cette vérification ainsi que la liste des experts auxquels nous avons eu recours.

Comité consultatif	
Objectif lié à la formation d'un comité	Obtenir une meilleure assurance que les vérifications et les rapports qui en découlent sont centrés sur les aspects essentiels des sujets examinés chez les entités, et accroître, par l'obtention d'un point de vue averti et détaché de la réalisation des travaux, leur utilité
Choix des membres	Sélection effectuée en fonction des connaissances et de l'expérience dans la gestion relative au domaine vérifié
Rôle	Conseiller l'équipe de vérification sur l'orientation et la stratégie générale de la vérification ainsi que sur le contenu du rapport produit, et apporter un éclairage sur des questions importantes qui peuvent se poser en cours de réalisation
Participation	• Rencontre d'orientation au début du mandat • Commentaires et discussions sur le rapport d'étude préliminaire • Consultation au cours des travaux, s'il y a lieu • Validation du rapport de vérification
Membres retenus	• Dr Jean Lapointe Urgentologue et médecin-conseil pour l'équipe Évaluation en traumatologie de l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé («AETMIS») • M. René Rouleau Gestionnaire du réseau de la santé et des services sociaux (cadre dans une agence de la santé et des services sociaux et au MSSS ainsi que directeur général d'un centre hospitalier universitaire) • M. Claude Sicotte Professeur en administration de la santé et chercheur au sein de groupes de recherche en santé et en systèmes d'information • M. Marcel Villeneuve Président d'une firme-conseil en gestion pour les établissements de santé et de services sociaux et ancien gestionnaire du réseau de la santé et des services sociaux (cadre supérieur et directeur général d'une agence de la santé et des services sociaux)

Annexe 3 – Comité consultatif et experts (suite)

Experts	
Objectif lié au recours à des experts	Obtenir une meilleure assurance que les conclusions contenues dans le rapport sont exactes et sont centrées sur les aspects essentiels des activités faisant l'objet des travaux de vérification
Choix des experts	Sélection en fonction de l'expertise se rapportant aux activités faisant l'objet des travaux de vérification
Rôle	Assister l'équipe de vérification dans ses travaux
Participation	• Accompagnement lors de la visite des lieux et des entrevues • Assistance dans l'interprétation de données
Experts retenus	Pour les services professionnels : • Dr Pierre Laliberté Directeur des services professionnels et hospitaliers d'un institut universitaire en santé mentale, conseiller auprès du MSSS pour la mise en œuvre des centres médicaux spécialisés et des cliniques médicales associées Pour l'urgence : • Dr Marc-Charles Parent Urgentologue dans un centre hospitalier universitaire, membre de l'Association des spécialistes en médecine d'urgence du Québec Pour le bloc opératoire : • Dr Jean E. Morin Chirurgien cardio-thoracique, membre du réseau québécois de cardiologie tertiaire et collaborateur à l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (« AETMIS ») - projets spéciaux • Mme Marie Roy Infirmière spécialisée : gestion de blocs opératoires et de la stérilisation dans les centres hospitaliers, participation à la mise en œuvre par le MSSS du dossier des centres médicaux spécialisés et des cliniques médicales associées, ancienne responsable du dossier provincial de la stérilisation au MSSS Pour les laboratoires de biologie médicale : • Dr Ralph Dadoun Spécialiste en organisation des laboratoires, vice-président Services corporatifs et de soutien d'un centre hospitalier affilié universitaire Pour l'imagerie médicale : • Mme Johanne Caza Technologue en radiodiagnostic, coordonnatrice à la formation des technologues en radiologie d'un centre hospitalier universitaire, professeur en radiodiagnostic (collégial) et inspecteur pour le programme d'agrément de l'Association médicale canadienne

Annexe 4 – Définitions ou explications

Information générale	
Groupe des établissements comparables	Groupe de 11 établissements qui exploitent une installation de type centre hospitalier, qui gèrent des installations de types CLSC et CHSLD et qui ont un volume d'activité comparable à celui de l'établissement vérifié, à l'exclusion des CSSS de la région de Montréal
Installation	Lieu physique où sont dispensés des soins de santé et de services sociaux
Performance comparative	Mesure comparant les coûts unitaires se rapportant à une activité de l'établissement vérifié avec la moyenne pondérée des coûts unitaires d'autres établissements; le résultat ainsi obtenu est multiplié par le volume d'activité de l'établissement vérifié, ce qui permet de quantifier la performance de l'établissement à l'étude
Ressources financières	
Tercile	Chacun des groupes d'une population ordonnée, divisée en trois parties égales (par exemple, pour le premier tercile, la valeur se situe exactement au premier tiers d'un groupe dont les éléments, ici les établissements, sont classés en ordre croissant selon les coûts)
Ressources humaines	
Planification stratégique	Processus d'élaboration de stratégies afin d'atteindre un objectif fixé
Évaluation du rendement du personnel	Activité consistant à porter un jugement sur la contribution d'un subordonné au cours d'une période donnée
Boni au rendement	Rémunération variable visant à reconnaître la contribution d'un employé à l'atteinte ou au dépassement d'objectifs précis et prédéterminés qui s'ajoutent à ceux relatifs à l'ensemble des responsabilités du poste
Approvisionnement en équipements et en fournitures de nature médicale	
Appel d'offres public	Appel d'offres publié par un moyen de diffusion susceptible de joindre tous les fournisseurs potentiels, notamment les journaux provinciaux ou nationaux ou les systèmes électroniques conçus à cet effet
Appel d'offres sur invitation	Sollicitation directe auprès d'un nombre limité de fournisseurs (deux ou plus) sélectionnés par l'établissement. Cette sollicitation et les offres qui en découlent peuvent être verbales ou écrites
Négociation de gré à gré	Négociation auprès d'un seul fournisseur sélectionné par l'établissement
Génie biomédical	Application des principes et des techniques de l'ingénierie au domaine médical, visant le développement, la production et la maintenance d'appareils servant au diagnostic et au traitement des patients
Gestion des lits, pertinence des hospitalisations et durée des séjours	
Durée moyenne des séjours	Moyenne de la durée des hospitalisations pour l'ensemble des patients d'une unité de soins donnée
Taux d'occupation des lits	Proportion des lits qui sont effectivement occupés par les usagers au cours d'une période
Urgence	
Durée moyenne des séjours sur civière	Moyenne de la durée des séjours pour l'ensemble des patients couchés sur des civières dans les unités d'urgence au cours d'une période
Échelle de triage et de gravité	Outil nationalement reconnu utilisé dans le but d'uniformiser le processus du triage par le recours aux mêmes critères et à la même méthode de classification, autant pour les adultes et les enfants que pour les personnes souffrant d'un problème de santé mentale (le triage consiste à déterminer le degré de priorité associé à l'état du patient à la suite de l'évaluation effectuée par l'infirmière et à définir le délai souhaitable entre l'arrivée du patient et son évaluation médicale; le délai prescrit constitue un but à atteindre)
Code de priorité	Cote attribuée à chaque usager se présentant à l'urgence (la cote, qui va de 1 à 5 (1 = soins immédiats requis; 5 = soins non urgents), est définie dans l'Échelle de triage et de gravité)

Annexe 4 – Définitions ou explications (suite)

Bloc opératoire	
Chirurgie d'un jour	Chirurgie pour laquelle le patient est admis pour une seule journée, sans nuit d'hospitalisation
Chirurgie majeure	Chirurgie effectuée habituellement sous anesthésie et comportant un risque significatif de complication, ce qui nécessite une hospitalisation
Chirurgie mineure	Chirurgie pouvant être effectuée en toute sécurité sous ou sans anesthésie et qui comporte un faible risque de complication (peut donc demander une hospitalisation ou une chirurgie d'un jour, selon l'intervention en cause, la condition de santé du patient et les complications à la suite de l'intervention)
Horaire des chirurgies	Horaire de toutes les chirurgies planifiées pour une journée donnée, dans lequel on précise notamment le type de chirurgies ainsi que les médecins et le personnel affecté à chacune des chirurgies
Préadmission	Rencontre préalable à l'intervention chirurgicale permettant de s'assurer que le patient satisfait aux exigences relatives à celle-ci
Stérilisation	Processus validé utilisé pour éliminer les micro-organismes viables d'un produit (elle permet la destruction de toutes les formes de vie microbienne, dont les bactéries, les virus, les spores et les champignons)
Laboratoires de biologie médicale	
Pertinence des analyses	Formule sanguine : la proportion d'analyses de formule sanguine complète (FSC) devrait être plus importante que la proportion d'examens différentiels (ED) (cette procédure devrait généralement être effectuée si les résultats de la FSC s'écartent de la norme) Fonction thyroïdienne : la proportion d'analyses TSH devrait être plus importante que celle de T4 (il est reconnu par le milieu médical de procéder de manière séquentielle et de n'entreprendre l'analyse subséquente T4 que si les résultats du TSH sont anormaux) Fonction rénale : la proportion d'analyses de créatinine devrait être plus importante que la proportion d'analyses d'urée (l'analyse de la créatinine a remplacé dans bien des cas celle de l'urée)
Procédure	Acte, tel un prélèvement ou une analyse
Procédure pondérée	Système conçu par le ministère qui permet de mesurer le volume d'activité des laboratoires publics (chaque procédure se voit attribuer un poids relatif qui tient compte des ressources utilisées pour la produire et est ainsi traduite en unités pondérées)
Imagerie médicale	
Imagerie médicale	Ensemble des procédés physiques employés pour produire l'image d'une région anatomique ou d'un organe (comprend notamment les ultrasons, la radiographie, les mammographies ainsi que les examens de médecine nucléaire et de résonance magnétique)
Radiographie	Ensemble de techniques permettant de réaliser des clichés des structures internes d'un patient ou d'un composant mécanique
Médecine nucléaire	Ensemble des applications médicales des radiotraceurs (ou sources radioactives non scellées)
Prévention et contrôle des infections nosocomiales	
Infection nosocomiale	Infection contractée par un usager à la suite de la prestation de soins de santé dans un établissement de santé et de services sociaux
Principales infections nosocomiales	Bactérie Clostridium difficile (C. difficile), Staphylococcus aureus résistant à la méthicilline (SARM), entérocoque résistant à la vancomycine (ERV) et maladies respiratoires sévères (MRS) telles que l'influenza
Mode de transmission	Transmission par contact, par gouttelettes, par voie aérienne ou par une combinaison de ces modes
Mesures contre les infections	Principales mesures de prévention : hygiène des mains, application des pratiques de base (port de blouse, de gants, etc.) en tout temps et pour tous les patients et application de précautions additionnelles en présence d'agents infectieux (isolement, nettoyage et désinfection des surfaces, etc.)
Programme de prévention et de contrôle des infections	Document permettant d'obtenir une vision globale de la problématique au sein de l'établissement et ainsi de déterminer les activités à prioriser et à réaliser pour réduire le risque infectieux relié à la prestation des soins et services
Équipe de prévention et de contrôle des infections	Équipe qui agit quotidiennement sur les facteurs de risque, notamment en assistant le personnel clinique dans ses décisions et en contrôlant l'application des mesures prescrites dans les protocoles (ratio d'infirmières établi par le ministère : 1 infirmière pour 100 lits de soins ultra-spécialisés ; 1 infirmière pour 133 lits de soins généraux et spécialisés ; 1 infirmière pour 250 lits pour les soins d'hébergement de longue durée)

Annexe 5 – Analyse de coûts pour certaines activités

Nous avons analysé les sommes affectées à certaines activités. Quelques-uns de nos résultats, les explications de l'établissement, le cas échéant, et nos conclusions figurent ci-dessous.

Soins infirmiers de courte durée

- En 2007-2008, les coûts par jour-présence sont plus élevés que la moyenne de ceux du groupe d'établissements comparables. Il y aurait donc une économie potentielle de 1 034 254 dollars, ce qui équivaut à 7 p. cent des coûts du CSSS pour cette activité.
- Selon le CSSS, les coûts par jour-présence plus élevés s'expliqueraient par une plus grande intensité des services.
- Notre conclusion : puisque les données portant sur la clientèle hospitalisée montrent que les usagers du CSSS présentent un profil similaire à celui de la clientèle des établissements comparés, le CSSS devrait procéder à une analyse afin de déterminer si une telle intensité de services est effectivement requise.

Administration des soins

- En 2007-2008, les coûts par heure travaillée étaient plus élevés que la moyenne de ceux du groupe d'établissements comparables. Les économies potentielles s'élèvent à 488 169 dollars, soit 21 p. cent des coûts du CSSS pour cette activité.
- Selon le CSSS, les établissements faisant l'objet de la comparaison n'ont peut-être pas tous les mêmes activités (entre autres, les activités relatives à la qualité des actes infirmiers, à la prévention des infections et à la gestion des risques).
- Notre conclusion : en l'absence d'une véritable analyse par le CSSS quant à la structure et au mode de fonctionnement, celui-ci peut difficilement relever les écarts quant à la performance, en déterminer les causes et apporter les correctifs qui s'imposent.

Physiothérapie

- Les coûts par jour de traitement étaient moins élevés en 2007-2008 que la moyenne de ceux du groupe d'établissements comparables. Si l'on considère le volume d'activité en la matière, l'écart global s'élève à 128 538 dollars, soit 12 p. cent des coûts.
- Selon le CSSS, sa performance serait liée en grande partie au mode d'organisation, par exemple les intervenants supervisent plus d'un usager à la fois, la fréquence des traitements est diminuée en raison des exercices faits à la maison par les usagers.
- Notre conclusion : explication plausible.

Service d'alimentation

- Les coûts par repas étaient moins élevés en 2008-2009 que la moyenne de ceux du groupe d'établissements comparables : le gain de productivité est de 237 504 dollars en fonction du volume de repas du CSSS, ce qui représente 4 p. cent des coûts.
- Depuis quatre ans, les coûts ont augmenté de 7,3 p. cent. Mentionnons qu'à cet égard, une étude est en cours pour évaluer le service et en améliorer la performance.

- Notre conclusion :
  - En comparant les coûts unitaires avec la moyenne de ceux du premier tercile du groupe, nous avons estimé les économies supplémentaires potentielles à 55 358 dollars.
  - Les coûts moyens en 2008-2009 d'un repas produit (si l'on exclut les coûts indirects liés à l'énergie, à l'entretien et aux réparations des équipements, à l'entretien ménager et à d'autres dépenses telles les assurances) étaient de 5,62 dollars (moyenne du groupe : 5,84 dollars ; moyenne du premier tercile : 5,57 dollars).
  - La tarification des repas vendus à d'autres organismes est basée sur le prix historique indexé ; il n'y a pas eu d'analyse des coûts actuels pour établir la tarification.
  - Pour 2008-2009, la tarification pour les repas vendus aux visiteurs et celle d'une partie des repas vendus à d'autres organismes a couvert les coûts directs, mais a laissé une mince marge pour les coûts indirects (électricité, entretien, etc.), dont nous n'avons pu évaluer de façon précise la valeur. La tarification de près de 40 p. cent des repas vendus à d'autres organismes n'a pas couvert les coûts directs.
  - Les repas des employés sont vendus au tarif fixé dans les conventions collectives, ce qui entraîne une perte.

Service de buanderie

Située à la limite du territoire, la buanderie dessert les 13 installations du CSSS et vend des services à un autre établissement.

- En 2008-2009, si l'on se fie à la moyenne des coûts unitaires de trois établissements comparables[12], il aurait pu y avoir des économies potentielles de 177 064 dollars, soit 18 p. cent des coûts.
- Une étude a été entreprise pour évaluer le service et en améliorer la performance.
- Notre conclusion :
  - Les coûts moyens pour 2008-2009 d'un kilogramme de linge souillé (si l'on exclut les coûts indirects liés à l'énergie, à l'entretien et aux réparations des équipements, à l'entretien ménager et à d'autres dépenses telles les assurances) sont de 0,79 dollar (moyenne du groupe de comparaison : 0,65 dollar).
  - Il y a eu une amélioration importante de la productivité de 2005-2006 à 2008-2009 (diminution des heures travaillées de 20,4 p. cent, augmentation du volume d'activité de 5,6 p. cent) ; par conséquent, on note une baisse des coûts unitaires directs de 1,12 à 0,79 dollar.
  - Le tarif en 2008-2009 pour les services vendus, soit 6,3 p. cent de la production, a été de 1,02 dollar le kilogramme ; ce tarif est basé sur la tarification historique indexée. Il n'y a eu aucune analyse des coûts totaux ni d'étude portant sur la concurrence.

12. Ces établissements sont ceux qui, parmi le groupe d'établissements comparables (voir l'annexe 3), présentent pour ce secteur un volume d'activité comparable avec celui du CSSS vérifié.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 5

Vigie relative au projet Dossier de santé du Québec

Entité vérifiée :

- ministère de la Santé et des Services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Faits saillants	
Recommandations	
Vue d'ensemble	**5.1**
Objectif et portée de notre vigie	**5.28**
Résultats de notre vigie	**5.30**
Gouvernance	5.32
Coûts et financement	5.40
Partage des coûts avec Inforoute Santé du Canada	5.49
Planification et suivi des projets	5.52
Acquisition de biens et de services	5.87
Sécurité	5.92
Reddition de comptes	5.102
Conclusion	**5.106**
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Activités clés de l'informatisation clinique du réseau de la santé et des services sociaux	
Annexe 3 – Projets relatifs au Dossier de santé du Québec	
Annexe 4 – Dossier de santé du Québec *vs* Dossier patient électronique	
Annexe 5 – Calendrier de déploiement dans les régions en date de février 2010	

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 5.113.

Abréviations et sigles

ASSS	Agence de la santé et des services sociaux
CAIS	Couche d'accès à l'information de santé
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
DPE	Dossier patient électronique
DSE	Dossier de santé électronique
DSQ	Dossier de santé du Québec
ICP	Infrastructure à clé publique
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
IPM	Index patients maître
ISC	Inforoute Santé du Canada
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RSIPA	Réseau de services intégrés aux personnes âgées

Faits saillants

Ce rapport présente les résultats de notre vigie relative au Dossier de santé du Québec (DSQ). L'investissement prévu à cet égard est de 563 millions de dollars, financé par le gouvernement du Québec (260 millions) et par Inforoute Santé du Canada (ISC) (303 millions). Le projet est géré par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'implantation devait initialement se réaliser en quatre ans, soit de 2006 à 2010, avec un nombre d'utilisateurs potentiels évalué à 95 000.

Équipe :

Carole Bédard
Directrice de vérification par intérim

Claude Dion

Simon Lauzon

Nathalie Lavoie

Objectif de notre vigie

La présente vigie, tout comme les deux précédentes, visait à s'assurer que le MSSS gère le DSQ de façon économique, efficiente et efficace.

Sommaire des constats

Nous demeurons préoccupés par la façon dont le ministère gère ce projet et des conséquences qui en découlent sur sa mise en place. Nos travaux font ressortir que des problématiques importantes et des risques réduisent la probabilité d'atteindre l'objectif initial visé.

Arrimage entre le Dossier patient électronique (DPE) et le DSQ. Un risque majeur avait été soulevé l'an dernier quant à l'absence d'arrimage entre le DPE et le DSQ. Le DPE est le dossier informatisé local du patient et certaines régions en ont fait une priorité. Or, aucune stratégie d'arrimage avec les DPE n'a été élaborée par le MSSS.

En décembre dernier, ISC a proposé au ministère de réviser ses stratégies de financement du DSQ pour permettre de consacrer une partie de celui-ci aux DPE. L'objectif recherché par ISC était de mettre l'accent sur le déploiement de DPE pour ensuite les intégrer au DSQ. Le principal avantage de cette approche consistait en ce que les gens du terrain s'approprient le projet et qu'ils le fassent avant tout pour eux, favorisant indéniablement l'adhésion, condition essentielle au succès du DSQ. Le ministère a toutefois refusé la proposition d'ISC, décision qui nous préoccupe étant donné le manque d'arrimage entre les DPE et le DSQ.

Coûts et financement du DSQ. Le ministère a révisé les coûts des projets qui composent le DSQ, mais le budget global reste inchangé. Certaines des hypothèses utilisées ne nous apparaissent pas réalistes. En conséquence, l'estimation des coûts du ministère nous apparaît non crédible et le risque de ne pas respecter ces coûts demeure, dans la mesure où la portée du projet demeure la même que celle prévue initialement.

Rappelons que l'obtention du financement d'ISC de 303 millions de dollars, dont le tiers a été versé jusqu'à maintenant, est conditionnelle au développement d'un produit fonctionnel en temps prévu, utilisé et correspondant à ce qui a été convenu.

Échéancier du projet DSQ. L'an dernier, le ministère avait reporté d'une année la date prévue pour la fin du projet, l'établissant à juin 2011. Toutefois, cette date excluait le déploiement du DSQ dans les régions.

Cette année, les échéances ont de nouveau été modifiées pour la quasi-totalité des projets, certains devant maintenant se terminer en 2013.

Le déploiement complet dans les régions ne sera pas complété avant juin 2015, la dernière région identifiée étant Montréal, soit la plus populeuse.

Du côté du projet pilote, la date de fin avait été reportée deux fois pour l'établir à juin 2010. Au-delà de cette date, d'autres travaux seront nécessaires. En conséquence, la date de fin de juin 2010 nous apparaît irréaliste.

Calendrier des principales activités du projet

Sécurité des données du patient dans le DSQ. L'absence de plan global de sécurité augmente le risque que certaines étapes importantes soient omises ou ne soient pas franchies en temps opportun, ce qui pourrait compromettre la sécurité du DSQ.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Gouvernance. Nous avons recommandé au ministère :

- d'établir une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique ;
- de s'assurer d'avoir une stratégie globale, des démarches et des outils de gestion du changement complets, à jour et produits en temps opportun (5.39).

Coût et financement. Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que tous les coûts liés au Dossier de santé du Québec ont été estimés et sont basés sur des hypothèses réalistes ;
- de s'assurer que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble du projet (5.48).

Planification et suivi des projets. Nous avons recommandé au ministère :

- de statuer sur les choix relatifs à l'architecture du projet et de revoir de façon réaliste les échéances des projets (5.67) ;
- de s'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier (5.73) ;
- de présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et de s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés (5.83) ;
- de se doter d'un outil de suivi des projets fiable, succinct et produit en temps opportun qui lui permettra de mesurer périodiquement le degré d'avancement des travaux des différents projets (5.86).

Sécurité. Nous avons recommandé au ministère :

- de se doter d'un plan global de sécurité pour le Dossier de santé du Québec ;
- de statuer sur le niveau acceptable de sécurité à instaurer et de s'assurer que ces contrôles de sécurité sont mis en place conformément à ce qui aura été planifié pour diminuer le risque d'accès non autorisé aux données relatives à la santé des patients (5.101).

Reddition de comptes. Nous avons recommandé au ministère d'effectuer en temps opportun une reddition de comptes complète au Conseil des ministres (5.105).

Commentaires du ministère

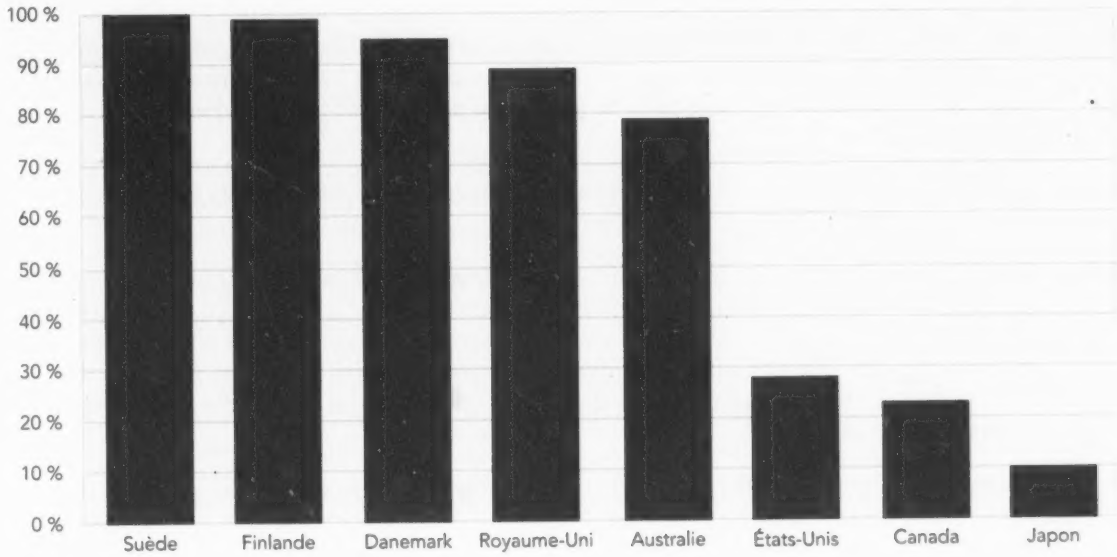
Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires qui se trouvent au paragraphe 5.113. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

5.1 Plusieurs pays considèrent les technologies de l'information (TI) comme un élément crucial d'une réforme du secteur de la santé. En effet, les TI sont devenues un facteur important dont il faut tenir compte pour ce qui touche à la prestation de services de santé de première qualité, à l'amélioration des pronostics des patients et au contrôle des coûts associés à la santé.

5.2 Une étude réalisée en 2006[1], portant sur l'utilisation des DPE par les professionnels de la santé, montre des différences marquées d'un pays à l'autre. Alors que les États-Unis, le Canada et le Japon se classent bons derniers, il en est tout autrement de la Suède, de la Finlande et du Danemark qui atteignent des taux d'utilisation supérieurs à 90 p. cent, comme le montre le tableau 1. Notons que ces trois pays sont d'ailleurs considérés comme des leaders en ce qui a trait à l'implantation des TI dans le domaine de la santé. Ainsi, le système de santé de ces trois pays est caractérisé par un mode de financement assuré par la fiscalité, par une couverture et un accès universel aux soins ainsi que par un secteur public dominant dans le cadre d'une organisation des soins très décentralisée.

Tableau 1
Utilisation des dossiers patients électroniques par les médecins de première ligne



5.3 Parmi les principaux projets liés aux TI dans le domaine de la santé, plusieurs ont connu des ratés, que ce soit sur le plan des échéances cumulant des retards qui se calculent en années, de coûts additionnels importants ou encore, de non-utilisation, faute d'être en mesure de fonctionner tout simplement.

1. D'après Daniel Castro. « Explaining international IT application leadership : Health IT », *The International Technology and Innovation Foundation*, septembre 2009.

5.4 Le succès quant à l'implantation des TI dans le domaine de la santé dépend de plusieurs facteurs. À cet égard, même s'il n'existe pas d'approche universelle relative au déploiement de ce type de technologie, certaines tendances ressortent sur la base des expériences menées par des pays considérés comme des leaders à ce chapitre, notamment le Danemark, la Suède et la Finlande. Du reste, de nombreux facteurs organisationnels, politiques, institutionnels ou technologiques peuvent avoir une incidence significative sur l'adoption des TI en matière de santé.

5.5 Parmi les pays tenus pour chefs de file en ce domaine, on constate quelques similitudes, notamment :

- l'adhésion des utilisateurs de dossier de santé électronique (DSE) est quasi universelle : d'abord, une vaste proportion de médecins pratiquant en première ligne s'en sert et, qui plus est, son emploi dans les hôpitaux y est élevé ;
- un leadership sur le plan national est exercé dans le but de promouvoir l'adoption des TI en ce qui touche au secteur de la santé ;
- l'identification des patients se fait au moyen d'un numéro unique.

Situation au Canada et au Québec

5.6 Au Canada, les provinces et territoires travaillent à développer des DSE, notamment à l'aide du financement provenant d'ISC. Cette organisation à but non lucratif, créée en 2001, a pour mission de favoriser et d'accélérer, à l'échelle pancanadienne, l'élaboration et l'adoption de DSE, ainsi que de normes et de technologies de communication compatibles. L'objectif d'ISC est de s'assurer que le DSE de base et l'infostructure en santé publique seront en place dans 50 p. cent du pays en 2011 et dans l'ensemble du pays en 2016.

5.7 Les 14 sous-ministres de la Santé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont les membres d'ISC.

5.8 Santé Canada transfère des fonds à ISC selon les modalités des accords de financement, qui précisent les obligations respectives du ministère et d'ISC. Celle-ci a reçu notamment une somme de 1,3 milliard de dollars du gouvernement fédéral qui a été affectée à des investissements faits conjointement avec les provinces et les territoires à l'égard de projets dont le but est d'accélérer la création et l'utilisation des DSE compatibles dans l'ensemble du Canada.

5.9 Depuis sa création en 2001 jusqu'au 31 décembre 2009, ISC a consacré 679 millions de dollars au développement des DSE. Pour le Québec, l'organisme a versé jusqu'à maintenant 36 p. cent du financement prévu, soit 109 millions de dollars. Par ailleurs, cette société s'est engagée à couvrir des dépenses de l'ordre de 629 millions de dollars, ce qui totalise 1,3 milliard de dollars, soit le montant des fonds transférés par Santé Canada (tableau 2). Certains spécialistes estiment à plus de 10 milliards de dollars le coût total de la mise en place d'un système national de DSE. Il s'agit là d'une opinion que partage ISC.

Tableau 2
Contribution d'Inforoute Santé du Canada aux projets de dossier de santé électronique des provinces

Province	Contribution ISC selon les ententes (en millions de dollars)	Déboursé ISC au 31 décembre 2009 (en millions de dollars)	Pourcentage de remboursement (%)
Alberta	123	89	72,4
Colombie-Britannique	221	132	59,7
Île-du-Prince-Édouard	10	10	98,0
Manitoba	54	22	40,5
Nouveau-Brunswick	40	20	50,7
Nouvelle-Écosse	53	31	57,7
Nunavut	10	2	24,4
Ontario	331	165	49,8
Québec	303	109	36,0
Saskatchewan	64	40	62,9
Terre-Neuve et Labrador	67	38	56,9
Territoires du Nord-Ouest	14	8	54,5
Yukon	7	4	63,8
Projets pancanadiens	11	9	87,9
Total	**1 308**	**679**	**51,9**

Source : ISC.

5.10 Non seulement ISC finance-t-elle des projets, de concert avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, en prenant à sa charge en moyenne 75 p. cent des coûts admissibles, mais elle participe également à la planification de projets liés au développement des DSE. De plus, elle surveille leur progression ainsi que la qualité des résultats obtenus au moyen d'un modèle de financement par étapes. Par la suite, lorsque les projets franchissent certaines étapes clés particulières ou des « jalons » et, uniquement à ce moment-là, les coûts sont remboursés aux provinces et aux territoires. Le jalon le plus important de la stratégie de financement d'ISC est « l'adoption », car c'est lors de cette étape que les provinces et les territoires doivent démontrer que les professionnels de la santé ont adopté certains systèmes de base des DSE.

5.11 Quoiqu'ISC ait prévu à l'intérieur des sommes allouées une contingence selon le risque de chacun des projets, les provinces et les territoires sont responsables de la mise en œuvre des projets et assument aussi les dépassements de coûts, étant donné que le financement accordé par ISC est fixé définitivement au moment de l'approbation des projets.

5.12 À l'instar des autres provinces, le Québec procède également au développement d'un DSE, soit le DSQ. En fait, l'informatisation clinique a débuté au Québec depuis plusieurs années déjà, comme le traduit le tableau présenté à l'annexe 2.

5.13 Selon le MSSS, l'implantation du DSQ constitue la pièce maîtresse de l'informatisation du réseau québécois de la santé ; de fait, ce dossier servira de levier pour informatiser les établissements et les cliniques médicales. De façon concrète, le dossier de chaque patient renfermera :

- l'identification de la personne ;
- les renseignements afférents aux contacts professionnels ;
- les allergies et intolérances ;
- les résultats d'examens de laboratoire ;
- les résultats d'examens d'imagerie diagnostique ;
- le profil pharmacologique ;
- les données immunologiques ;
- les données d'urgence.

5.14 Au cours des deux dernières années, nous avons réalisé des travaux de vigie ayant trait au DSQ dont les résultats ont été publiés dans les rapports annuels du Vérificateur général du Québec, 2007-2008 tome III et 2009-2010 tome I. Tous les deux ont fait état de risques importants liés au respect des échéances et des coûts de même que de la portée de ce mégaprojet et de son arrimage avec le DPE.

5.15 Ainsi, lors de la première vigie, nous avions notamment :

- recensé des risques liés au respect de l'échéancier ;
- constaté que tous les coûts nécessaires au fonctionnement du DSQ n'avaient pas été évalués.

5.16 Puis, lors de la deuxième vigie, nous avions, entre autres :

- noté que les échéances initiales ne seraient pas respectées car le ministère a reporté la date de fin du projet d'une année, tous les projets ayant pris du retard et aucune date n'était avancée quant au déploiement complet du DSQ dans les 18 régions ;
- indiqué que l'enjeu majeur demeurait l'arrimage avec le DPE, compte tenu du risque important lié à l'adhésion des utilisateurs et des prestataires de services. Ce risque était lié au fait que plusieurs régions fournissent des efforts soutenus visant à mettre en place le DPE, et ce, parallèlement au DSQ ;
- relevé une réduction importante de la portée du projet, puisque des 95 000 utilisateurs prévus au départ, ce nombre a été diminué à 5 500, cible minimale selon le ministère pour assurer la pérennité des investissements ;
- invité le ministère à faire le point de façon détaillée sur le déroulement de ce projet et à déterminer les suites à y donner.

5.17 En ce qui a trait aux projets relatifs à l'implantation d'un DSE dans les autres provinces, des rapports récents publiés par certains vérificateurs généraux provinciaux montrent que celles-ci, tout comme le Québec, vivent des difficultés importantes. Ainsi, en octobre 2009, le rapport du Vérificateur général de l'Alberta faisait état de lacunes, notamment :

- au regard de l'absence d'une planification intégrée de l'ensemble des projets qui composent le DSE ;
- de faiblesses quant à la détermination des coûts encourus pour ce projet ;
- de failles en ce qui concerne le contrôle des accès au portail du DSE.

5.18 Quant aux principaux éléments retenus par le Vérificateur général de l'Ontario dans son rapport publié en octobre 2009, il a noté :

- que la période prévue dans la planification stratégique ne correspondait pas au délai nécessaire à la mise en place d'un DSE ;
- des retards dans la réalisation des projets qui composent le DSE ;
- des lacunes importantes à l'égard de la gestion des contrats d'acquisition de services professionnels.

5.19 En décembre 2009, des lacunes à l'égard de la planification et des coûts relatifs à l'implantation d'un DSE ont été relevées par le Vérificateur général de la Saskatchewan. Pareillement, en février 2010, les vérificateurs généraux de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique constataient eux aussi des déficiences en ce qui concerne l'intégration du DSE aux autres projets liés aux TI dans le domaine de la santé de ces provinces. Pour sa part, dans son rapport d'avril 2010, le Vérificateur général de l'Île-du-Prince-Édouard notait notamment que le plan stratégique du projet n'était pas à jour, qu'il n'y avait pas de plan de déploiement intégré et que les coûts totaux n'étaient pas connus.

5.20 Enfin, à l'automne 2009, le Bureau du vérificateur général du Canada a effectué une vérification auprès d'ISC afin de s'assurer, entre autres, de la bonne gestion des fonds fédéraux alloués à la mise en œuvre de DSE dans l'ensemble du pays. Il a notamment recommandé à ISC de mieux documenter ses analyses en ce qui a trait aux réalisations attendues par rapport aux projets, et ce, dans le but d'étayer les décisions liées au décaissement des fonds.

Structure et contour financier des projets

5.21 Il avait été initialement prévu que le DSQ serait réalisé en quatre ans, soit de 2006 à 2010, nécessitant des investissements de 563 millions de dollars. Le financement provient du gouvernement du Québec (dont la part est estimée actuellement à 260 millions de dollars) et d'ISC (qui fournira, au maximum, 303 millions). À l'exception de deux projets qui sont particuliers au Québec, soit l'Infrastructure à clé publique (ICP) et Consentement – Registre et service de gestion, tous les projets ayant trait au DSQ s'intègrent dans les programmes d'ISC liés à l'instauration du DSE. Une description de chacun des projets est présentée à l'annexe 3.

5.22 La propriété des projets et, éventuellement, des actifs est confiée à différentes entités du réseau de la santé et des services sociaux. Celles-ci sont responsables de leur coût, de leur gestion financière ou de leur réalisation. Le tableau 3 brosse le portrait de la structure, des projets liés au DSQ et du contour financier.

Tableau 3
Structure et contour financier des projets liés au Dossier de santé du Québec (en millions de dollars)

		Contour financier	
	Propriétaire	Coût approuvé (mars 2008)	Dépenses (septembre 2009)
Couche d'accès à l'information de santé (CAIS), incluant les adaptations à l'ICP	CHQ	40	13
Consentement			
• Registre des consentements	RAMQ	5	3
• Service de gestion	CHQ	7	1
Imagerie diagnostique	ASSS de Montréal	131	45
Index patients maître (IPM)	CHQ	27	14
Infrastructure à clé publique (ICP)	RAMQ	33	5
Médicaments	RAMQ	59	26
Plan d'évaluation des bénéfices	ASSS de Montréal	2	1
Registres des intervenants et des usagers, incluant le Service de localisation	RAMQ	34	17
Réseau de services intégrés aux personnes âgées (RSIPA)	ASSS de Montréal	5	1
Santé publique (Panorama)	INSPQ	16	8
Télésanté	CHQ	57	3
Visualiseur du DSE • Dossier de santé électronique • Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation	ASSS de Montréal	147	32
Coûts des activités communes aux projets	–	102 (imputés aux projets)	40 (imputés aux projets)
Total		**563**	**209**

CHQ Corporation d'hébergement du Québec
INSPQ Institut national de santé publique du Québec
RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec

5.23 La contribution d'ISC est versée progressivement en fonction de l'atteinte de certains jalons (biens livrables), tels que déterminés pour chacun des projets. De plus, près de la moitié des ententes prévoit le versement d'un acompte de 20 p. cent des coûts liés au projet, lors de la signature de l'entente. Par conséquent, il peut exister un certain décalage entre les remboursements d'ISC et les dépenses effectuées pour le DSQ. Par ailleurs, dans certains cas, les remboursements d'ISC peuvent excéder les dépenses effectuées à cause des acomptes reçus lors de la signature de ces ententes, comme dans le cas des ententes en Télésanté.

Rôles et responsabilités

5.24 Plusieurs acteurs sont appelés à jouer un rôle majeur dans le DSQ. Ce rôle peut notamment s'exercer par rapport au financement, à la propriété des actifs informationnels, à la gestion de la mise en œuvre ou à l'assistance aux établissements de santé et de services sociaux.

5.25 Depuis octobre 2009, le Bureau du Dossier de santé du Québec est intégré à la structure de la Direction générale des technologies de l'information (DGTI) du MSSS. Le tableau 4 précise les rôles et les responsabilités des principaux acteurs impliqués dans la réalisation des projets relatifs au DSQ.

Tableau 4
Rôles et responsabilités des acteurs

Direction générale des technologies de l'information (suppression du Bureau du DSQ)	
La DGTI a comme mandat d'assurer la gouvernance des technologies de l'information de l'ensemble du secteur de la santé et des services sociaux. Plus spécifiquement, la responsabilité du DSQ a été confiée à la Direction générale adjointe des projets au sein de la DGTI.	• Prendre les décisions voulues et être responsable de la maîtrise d'œuvre des projets et s'assurer que les projets retenus sont cohérents par rapport aux stratégies et aux politiques gouvernementales et vérifier que les investissements font l'objet d'une gestion intégrée. • Autoriser la réalisation des projets, leur portée, le budget qui leur est alloué, le calendrier de réalisation, la charte de projet et les ententes avec ISC. • Approuver tout changement majeur concernant le budget, les échéances ou le contenu d'un projet. • Faire le suivi financier des projets et voir à ce que l'enveloppe globale qui lui est confiée soit respectée. • Entériner l'attribution et la signature de contrats avec les fournisseurs. • Rendre des comptes semestriellement au Conseil des ministres.
Inforoute Santé du Canada	
ISC est une organisation à but non lucratif créée en 2001 à l'instigation du gouvernement fédéral. Les membres de cette organisation sont les 14 sous-ministres de la Santé aux niveaux fédéral, provincial et territorial.	• Promouvoir le DSE partout au Canada en travaillant en partenariat avec l'ensemble des administrations publiques du pays. • Investir dans les systèmes de DSE interopérables. • Soutenir le déploiement des solutions en fournissant une expertise appropriée.
Agences de la santé et des services sociaux	
Le ministère remplit sa mission en partageant ses responsabilités avec 18 autorités régionales, qui doivent rendre des comptes quant à l'organisation des services sur leur territoire respectif.	• Assurer, en collaboration avec le ministère, la maîtrise d'œuvre du DSQ sur leur territoire. • Établir, en collaboration avec les établissements et les cliniques médicales de leur région, les conditions favorables à l'élaboration et à la mise en œuvre du DSQ à l'échelle régionale. • Assurer la communication et le suivi avec le ministère et les équipes au sein de chacun des établissements et cliniques médicales de la région.

Tableau 4
Rôles et responsabilités des acteurs (suite)

Propriétaires d'actifs du DSQ	
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSS de Montréal)	• Désignée par le MSSS pour agir en tant que fiduciaire de la propriété de certains actifs du DSQ, au nom des agences.
Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) Elle possède des biens, principalement immobiliers, utilisés par les agences et les établissements du réseau.	CHQ, INSPQ et RAMQ : • Assurer la gestion contractuelle et financière des projets sous leurs responsabilités et, s'il y a lieu, leur financement temporaire et à long terme. • Rendre des comptes sur la mise en œuvre de ces projets au ministre. CHQ, en particulier : • Depuis juin 2007, assurer un mandat de gestion financière pour l'ensemble du DSQ et fournir un encadrement du processus d'appel d'offres et des activités contractuelles en vue de l'attribution des contrats relatifs aux projets de l'ASSS de Montréal.
Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) Il a pour mission de soutenir le MSSS et les agences dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de santé publique.	
Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) Créée pour mettre en place un régime public d'assurance maladie, elle participe au bon fonctionnement et à l'évolution du système de santé québécois.	RAMQ, en particulier : • Réaliser le développement et la mise en œuvre des projets dont elle est propriétaire.
Société de gestion informatique SOGIQUE inc.	
Il s'agit d'une organisation à but non lucratif ; son assemblée générale est composée des présidents-directeurs généraux des agences.	• Assurer la gestion, le développement et la mise en valeur, à partir des orientations ministérielles, d'un portefeuille d'actifs informationnels d'intérêt commun appartenant au réseau de la santé et des services sociaux. • Assurer le développement des projets IPM et RSIPA dans le cadre du DSQ.

Autres acteurs

5.26 Parmi les autres acteurs importants, notons les organisations représentant les professionnels de la santé, dont l'adhésion et l'engagement de leurs membres constituent un gage de succès du DSQ. Il ne faut pas oublier non plus le citoyen, dont le consentement libre et éclairé est essentiel à la réussite du projet.

5.27 Ajoutons à cette liste les centres médicaux spécialisés, les cliniques médicales, les pharmacies communautaires, les laboratoires privés, les fournisseurs et prestataires de services autres que SOGIQUE de même que les réseaux universitaires intégrés de santé de quatre établissements (Université McGill, Université Laval, Université de Montréal et Université de Sherbrooke).

Objectif et portée de notre vigie

5.28 Au cours des dernières années, nous avons mené deux vigies relatives au DSQ et nos rapports, déposés en mars 2008 et en mai 2009, avaient pour but d'informer les parlementaires des principaux risques liés à ce projet. Compte tenu de l'ampleur de ce dernier, nous poursuivons nos travaux pour une troisième année afin de suivre son évolution.

5.29 L'objectif principal de cette vérification demeure le même, soit de nous assurer que le MSSS gère le DSQ de façon économique, efficiente et efficace. Les critères d'évaluation rattachés à cet objectif sont énoncés dans l'annexe 1. Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2009 à février 2010.

Résultats de notre vigie

5.30 Lors de notre vigie de l'an dernier, nous avions formulé plusieurs recommandations au ministère. Cette année, nos travaux nous ont permis de mesurer les progrès accomplis par le ministère dans l'application de ces recommandations.

5.31 Le tableau 5 fait état des progrès réalisés à la suite des recommandations formulées en mai 2009. Quant aux recommandations pour lesquelles les progrès ont été jugés insatisfaisants, elles seront abordées dans les sections y afférentes.

Tableau 5
Suivi des recommandations formulées en mai 2009

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Gouvernance		
Établir une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique.		✓
Planification et suivi des projets		
Obtenir l'engagement officiel de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour le déploiement du Dossier de santé du Québec dans cette région.	✓	
Poursuivre ses efforts afin de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.	✓	
S'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier.		✓
Présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés.		✓
Acquisition de biens et de services		
S'assurer que le portrait dont il dispose est complet, à jour et fiable de l'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec.	✓	
S'outiller adéquatement pour effectuer le suivi des contrats et des travaux réalisés dans le cadre du Dossier de santé du Québec.	✓	
Coûts et financement		
S'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés et qu'ils prennent en compte les changements apportés à l'échéancier et à la portée des différents projets, notamment des sommes prévues pour les contingences.		✓
Vérifier que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.		✓
Gestion du changement		
S'assurer que la stratégie globale, les démarches et les outils de gestion du changement correspondent à ce qui avait été prévu et qu'ils soient produits en temps opportun.		✓

Tableau 4
Rôles et responsabilités des acteurs (suite)

Propriétaires d'actifs du DSQ	
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal (ASSS de Montréal)	• Désignée par le MSSS pour agir en tant que fiduciaire de la propriété de certains actifs du DSQ, au nom des agences.
Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) Elle possède des biens, principalement immobiliers, utilisés par les agences et les établissements du réseau. **Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)** Il a pour mission de soutenir le MSSS et les agences dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de santé publique. **Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)** Créée pour mettre en place un régime public d'assurance maladie, elle participe au bon fonctionnement et à l'évolution du système de santé québécois.	CHQ, INSPQ et RAMQ : • Assurer la gestion contractuelle et financière des projets sous leurs responsabilités et, s'il y a lieu, leur financement temporaire et à long terme. • Rendre des comptes sur la mise en œuvre de ces projets au ministre. CHQ, en particulier : • Depuis juin 2007, assurer un mandat de gestion financière pour l'ensemble du DSQ et fournir un encadrement du processus d'appel d'offres et des activités contractuelles en vue de l'attribution des contrats relatifs aux projets de l'ASSS de Montréal. RAMQ, en particulier : • Réaliser le développement et la mise en œuvre des projets dont elle est propriétaire.
Société de gestion informatique SOGIQUE inc.	
Il s'agit d'une organisation à but non lucratif ; son assemblée générale est composée des présidents-directeurs généraux des agences.	• Assurer la gestion, le développement et la mise en valeur, à partir des orientations ministérielles, d'un portefeuille d'actifs informationnels d'intérêt commun appartenant au réseau de la santé et des services sociaux. • Assurer le développement des projets IPM et RSIPA dans le cadre du DSQ.

Autres acteurs

5.26 Parmi les autres acteurs importants, notons les organisations représentant les professionnels de la santé, dont l'adhésion et l'engagement de leurs membres constituent un gage de succès du DSQ. Il ne faut pas oublier non plus le citoyen, dont le consentement libre et éclairé est essentiel à la réussite du projet.

5.27 Ajoutons à cette liste les centres médicaux spécialisés, les cliniques médicales, les pharmacies communautaires, les laboratoires privés, les fournisseurs et prestataires de services autres que SOGIQUE de même que les réseaux universitaires intégrés de santé de quatre établissements (Université McGill, Université Laval, Université de Montréal et Université de Sherbrooke).

Objectif et portée de notre vigie

5.28 Au cours des dernières années, nous avons mené deux vigies relatives au DSQ et nos rapports, déposés en mars 2008 et en mai 2009, avaient pour but d'informer les parlementaires des principaux risques liés à ce projet. Compte tenu de l'ampleur de ce dernier, nous poursuivons nos travaux pour une troisième année afin de suivre son évolution.

5.29 L'objectif principal de cette vérification demeure le même, soit de nous assurer que le MSSS gère le DSQ de façon économique, efficiente et efficace. Les critères d'évaluation rattachés à cet objectif sont énoncés dans l'annexe 1. Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2009 à février 2010.

Résultats de notre vigie

5.30 Lors de notre vigie de l'an dernier, nous avions formulé plusieurs recommandations au ministère. Cette année, nos travaux nous ont permis de mesurer les progrès accomplis par le ministère dans l'application de ces recommandations.

5.31 Le tableau 5 fait état des progrès réalisés à la suite des recommandations formulées en mai 2009. Quant aux recommandations pour lesquelles les progrès ont été jugés insatisfaisants, elles seront abordées dans les sections y afférentes.

Tableau 5
Suivi des recommandations formulées en mai 2009

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Gouvernance		
Établir une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique.		✓
Planification et suivi des projets		
Obtenir l'engagement officiel de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour le déploiement du Dossier de santé du Québec dans cette région.	✓	
Poursuivre ses efforts afin de se donner un plan de main-d'œuvre, particulièrement pour les postes clés et ceux qui nécessitent un transfert des connaissances.	✓	
S'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier.		✓
Présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés.		✓
Acquisition de biens et de services		
S'assurer que le portrait dont il dispose est complet, à jour et fiable de l'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du Dossier de santé du Québec.	✓	
S'outiller adéquatement pour effectuer le suivi des contrats et des travaux réalisés dans le cadre du Dossier de santé du Québec.	✓	
Coûts et financement		
S'assurer que tous les coûts du Dossier de santé du Québec ont été estimés et qu'ils prennent en compte les changements apportés à l'échéancier et à la portée des différents projets, notamment des sommes prévues pour les contingences.		✓
Vérifier que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble des coûts essentiels au bon fonctionnement du Dossier de santé du Québec.		✓
Gestion du changement		
S'assurer que la stratégie globale, les démarches et les outils de gestion du changement correspondent à ce qui avait été prévu et qu'ils soient produits en temps opportun.		✓

Tableau 5
Suivi des recommandations formulées en mai 2009 (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Reddition de comptes		
Effectuer en temps opportun une reddition de comptes complète au Conseil des ministres.		✓
Produire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale qui permet à cette dernière d'avoir une information complète et juste sur le déroulement du Dossier de santé du Québec.	✓	
Total des recommandations	**5**	**7**
Pourcentage des recommandations	**42 %**	**58 %**

Gouvernance

Informatisation clinique du réseau de la santé et des services sociaux

5.32 Nous avions mentionné l'an dernier que certaines régions fournissaient des efforts soutenus relativement au DPE[2] et qu'elles en avaient fait une priorité car elles le considéraient comme offrant davantage de bénéfices à court terme. Celui-ci est le dossier informatisé du patient appartenant à un prestataire de services (ex: clinique privée, groupes de médecine de famille (GMF)) ou à un établissement qui, en plus de contenir les informations nécessaires au DSQ, inclut les conclusions des interactions avec le patient, comme le diagnostic et les notes des professionnels. Bref, il comprend l'ensemble des données cliniques locales d'un établissement ou d'un prestataire de services concernant un patient (annexe 4). Toutefois, l'utilisateur est limité aux données de son établissement. Par exemple, actuellement, l'hôpital peut consulter les données qui lui sont propres et non celles d'une clinique privée dans sa région. Quoique quelques établissements aient un DPE et que certains prévoient en implanter un prochainement, il n'y en a pas sur tout le territoire et ceux qui existent ne sont pas totalement similaires.

5.33 Un des enjeux importants dans la réussite de projets tels que le DPE et le DSQ tient au fait qu'ils nécessitent des ressources, des processus, des données et des infrastructures qui, à certains égards, sont les mêmes. Comme nous l'avions mentionné l'an dernier, le ministère doit se doter d'une stratégie pour l'arrimage et l'interopérabilité à court et à moyen termes de ces deux projets, car cela constitue un enjeu important pour l'adhésion des utilisateurs.

5.34 En décembre 2009, ISC a proposé au ministère de revoir ses stratégies de financement du DSQ pour permettre de consacrer une partie de celui-ci aux DPE. Avec cette proposition, le déploiement de DPE dans les cliniques, les GMF et les urgences des hôpitaux aurait été priorisé pour ensuite les intégrer sur le plan national au DSQ, compte tenu du fait que les besoins cliniques seront comblés en bonne partie avec les échanges locaux de données.

Proposition d'ISC non retenue.

2. Bien qu'il n'y ait pas de consensus formel quant à la terminologie, on utilise en général dans le réseau de la santé et des services sociaux le terme Dossier clinique informatisé (DCI) pour désigner les dossiers électroniques utilisés par les établissements de santé et le terme Dossier médical électronique (DME) pour désigner les dossiers électroniques utilisés par les cliniques médicales. Dans le présent rapport, nous utiliserons le terme DPE pour désigner ces deux types de dossiers électroniques locaux.

L'Alberta a débuté de cette façon de même que les pays nordiques et cette façon de procéder a également fait l'objet d'une recommandation dans le *Rapport du Groupe de travail sur le financement du système de santé* (rapport Castonguay). Le principal avantage de cette approche consiste en ce que les gens du terrain s'approprient le projet et qu'ils le font avant tout pour eux, favorisant indéniablement l'adhésion. À notre avis, cette façon de procéder pourrait même accélérer la mise en place du DSQ. Or, en février 2010, le ministère décidait de ne pas aller de l'avant avec cette proposition. Cette décision nous préoccupe grandement, étant donné qu'aucune stratégie n'a été réalisée à l'égard de l'arrimage du DSQ et des DPE existants et futurs.

Structure de gouvernance du projet

5.35 Notre rapport de l'an dernier faisait mention de plusieurs changements quant à la direction du DSQ et à la responsabilité d'au moins quatre projets.

5.36 En octobre 2009, le ministère a modifié la structure du projet en intégrant le Bureau du DSQ à la structure permanente de la DGTI. À cet effet, une ressource interne du ministère a été nommée pour s'occuper du projet DSQ, de même que des autres projets liés aux TI du ministère. L'an dernier, nous avions indiqué que, malgré l'importance stratégique du DSQ, peu de ressources internes étaient engagées dans sa gestion. Cette situation est maintenant corrigée, puisque, à la suite de l'intégration du DSQ à la DGTI, plusieurs ressources internes occupent désormais la quasi-totalité des postes stratégiques du projet.

5.37 Une autre direction du ministère est impliquée depuis février 2010 pour définir les besoins cliniques des utilisateurs du DSQ, évitant ainsi que les intervenants de la DGTI ne soient les seuls impliqués, alors qu'ils sont les développeurs informatiques du projet. Nous considérons que c'est une bonne pratique car elle permet de mieux concilier les besoins des utilisateurs et des développeurs informatiques.

5.38 Par ailleurs, l'an dernier, nous avions noté qu'en ce qui concerne la gestion du changement, certains éléments de la stratégie étaient manquants et que des biens livrables n'avaient pas été produits. Par conséquent, il y avait un risque important que les objectifs liés à la gestion du changement ne soient pas atteints. Or, cette situation n'a pas été corrigée et le mandat de l'équipe chargée de ce volet est en cours de révision. Ainsi, peu d'actions ont été entreprises à cet égard au cours de la dernière année malgré des changements survenus dans la planification et l'échéancier, changements que nous détaillerons plus loin.

5.39 **Nous avons recommandé au ministère :**

- **d'établir une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du Dossier de santé du Québec et du Dossier patient électronique ;**
- **de s'assurer d'avoir une stratégie globale, des démarches et des outils de gestion du changement complets, à jour et produits en temps opportun.**

Coûts et financement

Coûts prévus pour les projets

5.40 Le budget du DSQ est de l'ordre de 563 millions de dollars. En plus des coûts liés aux 13 projets, cette somme inclut notamment des dépenses relatives à la gouvernance et à la mise en œuvre ainsi que des frais d'intérêts.

5.41 Les coûts associés au projet ont été révisés en décembre 2009 en tenant compte d'un nouvel échéancier. Toutefois, certains éléments que nous aborderons ci-après font en sorte que le risque de ne pas respecter ces coûts demeure. D'ailleurs, certaines des hypothèses retenues ne nous apparaissent pas réalistes. Par exemple, le ministère pose l'hypothèse que le matériel de gestion du changement sera complété en juin 2010, alors que nous n'avons constaté aucun progrès à cet égard. De plus, il prévoit aussi que la plupart des projets arriveront à terme graduellement entre janvier 2010 et juin 2011, ce qui nous apparaît peu probable compte tenu du nouvel échéancier des projets.

5.42 En outre, le ministère comptabilise dans les coûts le fait que les déploiements régionaux pourraient se poursuivre jusqu'en 2013, alors que dans l'échéancier révisé qu'il nous a fourni, le déploiement le plus tardif est celui de la région de Montréal qui s'étend jusqu'en juin 2015, soit deux ans plus tard. En conséquence, l'estimation des coûts du MSSS nous apparaît non crédible et le risque lié à leur dépassement est toujours présent dans la mesure où la portée du projet demeure la même que celle prévue initialement. Rappelons que les coûts liés à la mise en place d'un DSE sont très élevés ; en effet, tel que nous l'avons mentionné précédemment, certains spécialistes ont estimé à plus de 10 milliards de dollars la mise en place d'un système canadien de dossiers de santé électroniques, opinion que partage ISC. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un dépassement des coûts aurait nécessairement un impact sur le financement requis.

Risque de dépassement des coûts toujours présent.

5.43 Par ailleurs, les nombreux systèmes de laboratoires présentent un défi compte tenu de la diversité des fournisseurs, des normes en vigueur et de la nomenclature utilisée pour saisir les données dans les systèmes locaux. Le ministère indique que des budgets ont été prévus pour réaliser les adaptations dans le cadre du projet et des investissements préalables. Une stratégie d'intégration est à réaliser et, conséquemment, l'évaluation du ministère selon laquelle aucun coût additionnel n'est à prévoir nous apparait être irréaliste.

5.44 L'an dernier, nous soulignions le fait que les coûts associés au projet Santé publique seraient fort probablement augmentés, attendu que sa fin était reportée à juin 2012, soit trois ans plus tard que ce qui avait été initialement prévu, et que, de surcroît, il était possible que sa portée soit modifiée. Depuis, la date de fin a de nouveau été reportée. Pourtant, les coûts estimés par le ministère sont restés les mêmes. Compte tenu du report de la date de fin, nous estimons que le budget devrait être révisé à la hausse.

5.45 En ce qui a trait au projet IPM, les coûts n'ont pas été révisés alors qu'il ne reste que 684 000 dollars à dépenser en date de mars 2010 et que la majorité des sites visés par ce projet n'ont pas été déployés. À notre avis, les coûts doivent être revus à la hausse pour ce projet aussi; encore là l'estimation nous apparaît non crédible.

Estimation et financement des coûts préalables et récurrents

5.46 Dans la dernière année, nous avions mentionné que les investissements préalables nécessaires au DSQ – estimés initialement à 327 millions de dollars et ramenés à 250 millions – n'avaient pas tous été recensés, tels ceux ayant trait aux coûts liés à la mise à niveau, à l'intégration et à l'implantation des index patients locaux ainsi que les coûts de mise en place du soutien opérationnel nécessaire au DSQ, une fois ce dernier déployé. Récemment, une nouvelle estimation a été réalisée et ces coûts ont été ramenés à 225 millions de dollars. Cette baisse est attribuable principalement à une réduction significative du montant global de 8 p. cent du budget, prévu pour la gestion et la coordination de ces investissements. Le ministère avait été prudent au départ en prévoyant un tel montant, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, car il l'a ramené à moins de un pour cent. Mentionnons que le projet DSQ est toujours en phase de réalisation, qu'il connaît un certain nombre de problématiques et que la phase de déploiement n'est pas prévue être complétée avant juin 2015.

5.47 Le ministère a révisé les coûts récurrents en novembre 2009 et les a évalués à 17, 45 et 78 millions de dollars pour les années 2009-2010 à 2011-2012. À compter de cette date, le ministère estime que, pour les années subséquentes, ces coûts ne devraient pas varier de façon significative compte tenu du fait que les infrastructures et les systèmes seront en production et qu'il n'y aura qu'une augmentation du nombre d'utilisateurs. Rappelons que le déploiement dans la région de Montréal devrait se terminer en 2015. Nous sommes perplexes à l'idée qu'une augmentation du nombre d'utilisateurs aura peu de répercussions sur les coûts, lesquels sont liés à l'exploitation et à l'entretien des systèmes, incluant le soutien aux utilisateurs.

5.48 **Nous avons recommandé au ministère de:**

- **s'assurer que tous les coûts liés au Dossier de santé du Québec ont été estimés et sont basés sur des hypothèses réalistes;**
- **s'assurer que le financement est disponible en temps opportun pour l'ensemble du projet.**

Partage des coûts avec Inforoute Santé du Canada

5.49 La contribution maximale d'ISC, établie à 303 millions de dollars, est versée à la condition que des ententes particulières de contribution soient conclues entre son conseil d'administration et le gouvernement pour chaque projet et pour les différentes phases de chacun. Jusqu'à présent, 49 ententes ont été signées totalisant un montant de 297 millions de dollars. Par ailleurs, une autre entente d'un montant de 6 millions de dollars, relative au projet Santé publique, est en préparation avec ISC, ce qui permettra d'atteindre l'enveloppe de financement prévue de 303 millions de dollars.

5.50 Parmi les 49 ententes signées, 28 d'entre elles, portant essentiellement sur des travaux en phase de démarrage, sont terminées. Il reste un montant d'un million de dollars qui ne pourra être réclamé du fait que les travaux ont coûté moins cher que prévu. À cet effet, les 21 autres ententes sont encore en vigueur étant donné que les travaux qui s'y rapportent sont toujours en cours. Cependant, en raison de l'échéancier révisé, certaines de ces ententes sont présentement échues et devront être renouvelées, comme le montre le tableau 6. À cet égard, ISC a démontré de l'ouverture quant à la renégociation des dates d'échéances.

Tableau 6
Statut des ententes avec Inforoute Santé du Canada au 30 septembre 2009

	Nombre d'ententes	Contribution maximale ISC (en millions de dollars)	Encaissements reçus (en millions de dollars)
Ententes portant sur des travaux terminés	**28**	**11**	**10**
Ententes portant sur des travaux toujours en cours	**21**	**286**	**87**
Ententes en vigueur	12	231	65
Ententes échues	9	55	22
Total	**49**	**297***	**97**

* Une entente de 6 millions de dollars est en négociation pour une contribution maximale d'ISC de 303 millions de dollars.

5.51 En ce qui a trait au financement d'ISC, il faut retenir que si le ministère ne livre pas ce qui était entendu avec cette dernière, celle-ci ne financera pas les 200 millions restants puisqu'ISC ne paie que si les livrables convenus sont produits.

Production des biens livrables convenus conditionnelle au financement d'ISC.

Planification et suivi des projets

Échéancier des travaux

5.52 Le DSQ est un projet composé de plusieurs sous-projets dont l'objectif visé initialement était de permettre aux professionnels de la santé, aux cliniques médicales, aux centres hospitaliers universitaires, aux pharmacies, aux centres d'imagerie diagnostique, aux laboratoires privés, aux centres de santé et de services sociaux ainsi qu'aux autorités de santé publique d'avoir tous accès au DSQ en avril 2010.

5.53 Dans nos travaux de vigie des deux dernières années, nous considérions que le non-respect de l'échéancier du projet représentait un risque important. L'an dernier, le ministère avait pris la décision de reporter d'une année la date prévue pour la fin du projet, qui s'établissait alors à juin 2011. Toutefois, cette date excluait le déploiement complet du DSQ dans les régions, déploiement qui devait débuter initialement en juillet 2008, mais pour lequel aucune date finale n'avait été fixée. L'intégration du DSQ à la DGTI a fait en sorte que les nouveaux joueurs ont eu à prendre connaissance des multiples projets et ont réévalué chacun d'entre eux, ce qui a entraîné comme conséquence une révision de la portée, des coûts et de l'échéancier. Le tableau 7 présente les échéances initiales et révisées des différents projets liés au DSQ en date du mois de février 2010.

Tableau 7
Calendrier des projets

* Voir l'annexe 5 pour le détail du déploiement dans les régions.

5.54 Comme on peut le constater, les échéances ont de nouveau été modifiées pour la quasi-totalité des projets. Ces modifications apportées à l'échéancier sont effectuées dans un contexte où l'intégration du projet à la structure de la DGTI du ministère fait en sorte que le ministère parle désormais du DSQ comme d'un portefeuille de projets plutôt que d'un projet en soi.

Problématique non résolue quant à l'identification unique du patient.

5.55 Par ailleurs, des conditions préalables sont nécessaires au respect de ces échéances. À titre d'exemple, en décembre 2009, le ministère avait déterminé qu'il faudrait régler d'ici avril 2010 toute la problématique relative à l'identification unique de l'usager. Au moment de compléter nos travaux, cette échéance n'avait pas été respectée, mais le ministère estimait qu'une solution serait adoptée prochainement. Actuellement, les données cumulées des divers systèmes démontrent la difficulté qui existe de s'assurer que chaque Québécois n'a qu'un seul numéro d'identifiant qui lui soit attribué et que toutes les informations qui le concernent sont associées à ce numéro. Ce problème n'est pas encore résolu. Ainsi, à l'heure actuelle, quelque 33 millions de Québécois différents sont inscrits dans les diverses banques de données. À ce sujet, ISC a proposé au ministère une stratégie qui s'inspire de ce qui se fait dans les autres provinces. Celle-ci doit toutefois être entérinée par le ministère et les agences.

Déroulement des projets

5.56 Nous avons dressé dans le tableau 8 un portrait des principales modifications apportées en décembre 2009 en ce qui touche à l'échéancier, à la portée et au coût, et qui fait également part de nos commentaires à l'égard des projets du DSQ. Dans l'ensemble, le ministère prévoit que les coûts prévus seront respectés, prévision qui, comme nous l'avons mentionné précédemment, nous apparaît non crédible. Cependant, le respect de ce budget pourrait être possible si l'on réduit davantage la portée. Par conséquent, le produit final serait moindre que ce qui avait été prévu au départ.

5.57 Certains projets méritent une attention plus particulière compte tenu des enjeux qu'ils amènent. Les prochaines sections décrivent ces derniers.

Tableau 8
Principales modifications aux projets

	Révision par le ministère			Commentaires du Vérificateur général
	Échéancier (mois)	Portée	Coût (en millions de dollars)	
Couche d'accès à l'information de santé (CAIS)	–	↓ des composantes	↓ de 1	• Potentiel d'utilisation incertain pour les données autres que les médicaments • Négociation contractuelle à finaliser
Consentement	–	–	↓ de 2	–
Imagerie diagnostique	↑ de 6	–	↓ de 7	• Déploiement pratiquement terminé des systèmes d'imagerie diagnostique • Prémisse : résolution de la problématique d'identifiant unique du patient pour l'intégration au DSQ • Risque quant à l'échéancier
Index patients maître (IPM)	–	–	–	• Majorité des sites non implantés • Résolution de la problématique d'identifiant unique du patient • Risque quant à l'échéancier et aux coûts
Infrastructure à clé publique (ICP) – *Renommé SécurSanté*	↑ de 9	En révision	↓ de 3	• Révision de la stratégie initiale • Niveau de sécurité acceptable pour le ministère et les régions avec l'arrimage au DPE
Médicaments	↑ de 3	–	↓ de 2	• Priorité du ministère : déploiement
Plan d'évaluation des bénéfices	↑ de 9	–	↑ de 2	–
Registres des intervenants et des usagers, incluant le Service de localisation	↑ de 3	Abandon du Service de localisation	↓ de 5	• Impact à prévoir avec la résolution de la problématique d'identifiant unique du patient
Réseau de services intégrés aux personnes âgées (RSIPA)	↑ de 3	Ne sera plus intégré au DSQ	↓ de 2	–
Santé publique (Panorama)	↑ de 9	–	–	• Négociation contractuelle à finaliser avec la Colombie–Britannique et le fournisseur • Risque quant à l'échéancier et aux coûts
Télésanté	↑ de 18	–	↓ de 6	• Retard important • Risque quant à l'échéancier et aux coûts
Visualiseur du DSE et Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation	↑ de 33	↓ des utilisateurs	↓ de 10	• Prémisse : résolution de la problématique d'identifiant unique du patient • Révision importante en cours pour les services régionaux de conservation • Négociation contractuelle en cours

Couche d'accès à l'information de santé (CAIS)

5.58 Le plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux exige le partage de données provenant de plusieurs systèmes. Par la mise en place d'une infrastructure de niveau provincial et régional, le projet CAIS devait prendre en charge et sécuriser tous les échanges d'information entre les différentes composantes du DSQ et, éventuellement, du réseau. Bref, la CAIS devait constituer l'unique point d'accès. Par ailleurs, la solution implantée devait être évolutive pour supporter l'accès à l'information et la circulation de celle-ci. Selon le ministère, la solution préconisée il y a quelques années pour l'ensemble du réseau, soit l'acquisition et l'adaptation d'une technologie existante, ne tient plus la route et d'autres technologies répondraient mieux aux besoins actuels. Pourtant, il s'agit de la même technologie utilisée par Kaiser Permanente, une compagnie privée américaine qui assure près de 8 millions de personnes et utilise des systèmes d'information d'aide à la décision clinique. Notons que, selon une étude de Gartner Group, le fournisseur de cette technologie est considéré comme un leader dans sa catégorie.

5.59 Ainsi, pour ce qui est du DSQ, la solution de la CAIS développée jusqu'à maintenant permet de faire circuler les données qui concernent les médicaments, du moins dans le cadre du projet pilote. Le ministère est d'avis que celle-ci suffira pour permettre le bon fonctionnement du DSQ lorsqu'il sera déployé, et ce, même en incluant les données de laboratoires et d'imagerie diagnostique. Cependant, même si le ministère a l'intention d'utiliser la CAIS pour ces données, son potentiel d'utilisation est inconnu, compte tenu du fait que les essais n'ont pas encore été effectués. De plus, cela prendra encore quelque temps avant le déploiement complet dans les régions et, si le ministère ne fait pas évoluer cette solution dans les prochaines années, il y a lieu de s'interroger non seulement sur son potentiel d'utilisation, mais également sur la possibilité qu'elle soit éventuellement abandonnée, ne répondant plus aux besoins du DSQ, et remplacée par une autre solution. Rappelons que la performance de la CAIS lors de la consultation des données dans le Visualiseur du DSE constitue un élément important de l'adhésion des utilisateurs. De plus, ISC a désigné cet élément comme étant un enjeu important à prendre en compte dans la mise en place du DSQ.

Questionnement quant au potentiel d'utilisation de la CAIS.

5.60 Enfin, des désaccords en rapport avec la réalisation des biens livrables par le fournisseur ainsi que des inquiétudes du ministère quant à la qualité de ces derniers font en sorte que les négociations actuelles entre celui-ci et le fournisseur s'annoncent ardues. D'ailleurs, des essais récents réalisés dans le cadre du projet pilote ont occasionné une panne de la CAIS. Un contrat d'une valeur de 27 millions de dollars est au cœur de ces négociations.

Santé publique (Panorama)

5.61 L'application du projet Santé publique est développée par un fournisseur en collaboration avec la Colombie-Britannique. Une fois l'application développée, les autres provinces pourront l'adapter afin de l'utiliser sur leur territoire. Or, selon le ministère, la solution qui a été développée comportait, en janvier, plus d'un millier d'anomalies à corriger dont plusieurs sont spécifiques de la version française. Dans le meilleur des cas, le fournisseur pense être capable d'effectuer les corrections pour le mois de juin 2010. De plus, des négociations sont en cours avec la Colombie-Britannique relativement à la responsabilité de l'entretien de cette application, une fois déployée, et à la facturation y afférente.

5.62 En 2009, le ministère avait l'intention d'augmenter la portée de ce projet jusqu'au niveau local. Toutefois, compte tenu de la situation actuelle, la négociation du financement avec ISC pour cet ajout à la portée du projet a été suspendue. La date de fin inscrite par le ministère nous apparaît incertaine compte tenu du fait que l'équipe du DSQ ne sait pas quand la solution sera de nouveau disponible.

Visualiseur du DSE et Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation

5.63 L'outil permettant de visualiser les données du DSQ sur les médicaments, les examens de laboratoire et les résultats d'examens en imagerie diagnostique ne sera pas systématiquement utilisé par les différents dispensateurs de services. Par le fait même, moins d'utilisateurs se serviront de cet outil, d'où la modification prévue à la portée.

5.64 Par ailleurs, en ce qui concerne les laboratoires, le ministère fait toujours face à des problèmes en ce qui a trait à l'identité de l'usager dans les systèmes locaux de laboratoires et sur le plan de la normalisation des données de laboratoires. Des progrès ont été réalisés, mais il reste encore des travaux à faire.

Normalisation des données de laboratoires: toujours problématique.

5.65 Pour ce qui est des services de conservation, toute l'architecture est en révision par le ministère et des modifications législatives seront nécessaires, ce qui rend le processus plus complexe. En effet, la loi détaille les dispositions qui déterminent des moyens pour atteindre certains résultats, ce qui laisse peu de place à l'évolution des solutions technologiques et à de nouveaux modèles d'organisation de services. Cette situation s'avère très contraignante, puisque tout changement envisagé exige nécessairement l'adoption de modifications législatives par l'Assemblée nationale. Par exemple, la loi stipule que tous les intervenants doivent obtenir et utiliser un certificat pour accéder au DSQ, lequel certificat est « associé à des clés cryptographiques générées [...] sur un support matériel [...] ». Cette exigence laisse peu de latitude en ce qui concerne la manière d'authentifier les intervenants, autrement que de cette façon, à moins de modifications à cette loi. Il est d'ailleurs rare de voir les moyens ou solutions technologiques prescrits dans les lois. De fait, dans les autres provinces ou territoires, les lois associées à leur initiative d'informatisation ne font pas état de tels détails.

5.66 Initialement, il était prévu que les renseignements, à l'exception de ceux relatifs aux médicaments, devaient être conservés au niveau de la région. L'objectif recherché maintenant est de les centraliser davantage, à un échelon provincial. De plus, le contrat avec le fournisseur ne prévoit pas actuellement cette nouvelle infrastructure. Compte tenu de l'ampleur du montant en cause, soit 111,4 millions de dollars, nous considérons cet élément comme un enjeu important.

5.67 Nous avons recommandé au ministère de statuer sur les choix relatifs à l'architecture du projet et de revoir de façon réaliste les échéances des projets.

Déploiement dans les régions

5.68 Selon l'échéancier initial, une première région devait accueillir le DSQ à compter de juillet 2008, prévision qui n'est toujours pas avérée au début de 2010. L'an dernier, la stratégie de déploiement a été révisée et elle prévoyait plutôt l'implantation graduelle dans quelques régions des applications concernant les médicaments, les examens de laboratoire et les résultats d'examens en imagerie diagnostique au lieu du déploiement en bloc de ces trois applications dans l'ensemble des régions. Cette stratégie est toujours en vigueur aujourd'hui mais, en 2009, le ministère a pris la décision de prioriser les données relatives aux médicaments afin qu'elles soient disponibles le plus tôt possible aux utilisateurs.

5.69 Lors de notre vigie de l'an dernier, nous soulignions être perplexes quant au début possible du déploiement en 2009 et au fait qu'il puisse être complété dans les 18 régions du Québec au 30 juin 2011. En vertu de l'échéancier de février 2010, la date prévue pour la fin du déploiement dans l'ensemble des régions a été reportée au 30 juin 2015, la dernière région planifiée étant Montréal, soit celle la plus populeuse.

Fin du déploiement dans les régions prévu pour le 30 juin 2015.

5.70 La nouvelle stratégie de déploiement prévoit que la région de la Capitale-Nationale sera la première à implanter le DSQ, suivie de celle de Lanaudière (annexe 5). Nous avons cependant noté que cette planification qui date de décembre 2009 n'est déjà plus à jour, puisqu'elle prévoit que le déploiement dans la Capitale-Nationale débuterait en décembre 2009, alors que le projet pilote est toujours en cours dans la même région, ce qui ne nous apparaît pas réaliste, voire crédible.

5.71 Le déploiement s'effectuera en priorité auprès des professionnels de la santé volontaires pratiquant plus particulièrement en GMF, dans les services d'urgence et dans certaines cliniques externes. Le ministère veut montrer rapidement des exemples concrets d'utilisation en milieu clinique.

5.72 En somme, un échéancier de déploiement du DSQ a été établi pour l'ensemble des régions sans toutefois spécifier une cible d'utilisateurs.

5.73 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer d'avoir régulièrement, pour ses projets, un portrait fidèle de l'échéancier.**

Projet pilote

5.74 En raison de l'envergure et de la complexité du DSQ, le MSSS a décidé qu'avant de procéder à une implantation dans toutes les régions, il était nécessaire de réaliser un projet pilote dans l'une d'entre elles. L'objectif rattaché à cet essai est d'évaluer les composantes en fonction des réalités et des besoins mis en évidence sur le terrain. D'ailleurs, il a été entendu avec le gouvernement que la mise en œuvre du projet expérimental doit se faire préalablement à un déploiement sur l'ensemble du territoire québécois afin d'en évaluer la faisabilité, la fiabilité et l'efficacité.

5.75 Les premières phases sont les suivantes : d'abord une de rodage technologique dans le but de vérifier la faisabilité technique, puis une autre de pilotage pour expérimenter la valeur clinique. La principale différence entre ces deux étapes consiste dans le nombre d'utilisateurs et d'endroits où l'application est expérimentée.

5.76 La région sélectionnée pour le projet est celle de la Capitale-Nationale. Le projet pilote a débuté dans la région en juin 2008 et seules les données portant sur les médicaments étaient disponibles l'an dernier. Un arrêt du rodage avait été nécessaire d'août à novembre 2008 en raison de l'instabilité du DSQ, celle-ci étant liée à une série d'incidents techniques incluant des ruptures de service et des temps de traitement jugés inacceptables par les cliniciens. Le pilotage devait débuter en avril 2009 pour les données se rapportant aux médicaments. Or, ce ne fut pas le cas. Le passage à cette seconde étape n'a débuté qu'en novembre 2009, soit le temps de terminer la négociation des ententes avec les associations professionnelles des médecins et des pharmaciens et de faire la mise à niveau de la technologie. À cette date, 7 sites en pharmacie, 3 sites cliniques, 42 professionnels de la santé et plus de 23 000 patients faisaient partie du projet pilote. Le ministère prévoyait alors augmenter le nombre d'utilisateurs et de patients visés par le projet pilote en février 2010.

Problème majeur vécu par les pharmaciens lors du projet pilote.

5.77 Toutefois, un problème important a été vécu en novembre 2009 par certains pharmaciens engagés dans le projet pilote. En effet, le système informatique de leur pharmacie, lequel est lié au DSQ, a été inutilisable pendant plusieurs heures en raison des modifications apportées par le fournisseur pour répondre aux besoins d'intégration liés au DSQ. En raison de cette problématique, certains pharmaciens participant au projet pilote ont demandé leur retrait du DSQ et le pilotage a été arrêté en décembre 2009. Il a recommencé en mars 2010 avec un nouveau pharmacien, allongeant par le fait même, cette phase. Le projet pilote a permis de faire ressortir un enjeu au regard de la participation des pharmaciens. Selon l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires, ces derniers possèdent depuis de nombreuses années des systèmes informatiques et voient bien des avantages à l'informatisation à condition que deux éléments y soient : la prescription électronique de médicaments par le médecin et les données des examens de laboratoire.

5.78 Le problème majeur vécu par les pharmaciens lors du pilotage démontre le danger possible lors de l'arrimage entre des applications locales, notamment les DPE, et celles liées au DSQ. Ainsi, cette situation représente un risque important et la stratégie d'arrimage devra donc en tenir compte.

5.79 En ce qui concerne les données relatives aux examens de laboratoire, des problèmes importants demeurent quant à la normalisation des données provenant des divers systèmes de laboratoires et quant à l'identification des usagers. Il était prévu de commencer la phase de pilotage en avril 2010 mais elle a été reportée à une date indéterminée.

5.80 Rappelons que l'an dernier, la date prévue pour la fin du projet pilote avait été reportée deux fois, soit une première en mars 2010, en raison notamment de l'ajout d'une phase non prévue au départ, et une seconde en juin 2010. Or, cette dernière date a été déterminée pendant le premier arrêt du projet pilote dans la dernière année, lequel s'est poursuivi sur une période de sept mois, alors que le second a duré trois mois.

5.81 À la fin du mois d'avril 2010, le ministère a annoncé le début du déploiement du DSQ dans la région de la Capitale-Nationale. En fait, il s'agit de la dernière phase du projet pilote au regard du volet médicaments. Par ailleurs, d'autres travaux non prévus initialement, entre autres ceux relatifs aux données liées à l'imagerie diagnostique, seront nécessaires pour tester l'affichage de celles-ci dans le visualiseur du DSQ. En conséquence, la date prévue pour la fin de juin 2010 nous apparaît irréaliste.

Date prévue pour la fin du projet pilote en juin 2010 nous apparaît irréaliste.

5.82 Enfin, en vertu du premier décret gouvernemental établissant les conditions liées au projet pilote qui couvrait la période d'avril 2008 à juin 2009, une évaluation trimestrielle du DSQ devait être effectuée tout au long de l'expérimentation afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs étaient atteints et un rapport devait être soumis au ministre de la Santé et des Services sociaux. Or, un seul rapport a été déposé en juin 2009. Le second décret couvrant la période de juillet 2009 à juin 2010 prévoit une évaluation semestrielle du projet expérimental. Le ministère a déposé le bilan intérimaire en mars 2010.

5.83 Nous avons recommandé au ministère de présenter le rapport d'évaluation du projet pilote, comme cela a été prescrit, et de s'assurer de donner suite aux problèmes soulevés.

Suivi des projets

5.84 Jusqu'en septembre dernier, le ministère dressait des états de situation pour effectuer le suivi des différents projets. Ces documents compilaient de façon succincte les faits saillants et les enjeux relatifs aux projets afin de permettre à la haute direction d'en faire le suivi. Depuis septembre 2009, les états de situation ne sont plus utilisés. Le ministère utilise plutôt les revues de projets mensuelles qu'il travaille à bonifier. Ces revues de projet sont très détaillées, mais elles ne sont pas à jour, notamment en ce qui a trait aux coûts et aux dates de fin des projets. Dans ce contexte, le ministère ne dispose toujours pas d'un outil lui permettant d'avoir, en temps opportun, l'heure juste sur les différents projets qui composent le DSQ.

5.85 L'an dernier, le Bureau du DSQ n'avait pas de portrait juste quant au degré d'avancement des travaux associés aux différents projets, car le degré d'avancement inscrit dans les revues mensuelles à leur égard représentait l'évolution des coûts. En janvier 2009, il s'était doté d'une méthode d'évaluation basée sur le degré d'avancement des travaux. Il lui restait à la mettre en application pour chacun des projets. Nous constatons que les revues de projet ne font toujours pas état de ce degré d'avancement des travaux. Ainsi, plus la réalisation des projets liés au DSQ avancera, plus il sera important de vérifier si les budgets prévus seront suffisants pour défrayer le coût des travaux.

5.86 **Nous avons recommandé au ministère de se doter d'un outil de suivi des projets fiable, succinct et produit en temps opportun qui lui permettra de mesurer périodiquement le degré d'avancement des travaux des différents projets.**

Acquisition de biens et de services

5.87 L'an dernier, nous avions recommandé au ministère de prendre les moyens nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble des contrats accordés ou à accorder à l'égard du DSQ. Le ministère a donné suite à cette recommandation. En ce qui a trait au suivi des contrats, le ministère a apporté des améliorations pour effectuer un suivi efficace des contrats et des travaux.

5.88 Au 31 août 2009, le Bureau du DSQ avait accordé 237 contrats pour l'acquisition de biens et de services auprès de fournisseurs privés dont la valeur totalise 418,4 millions de dollars. Ces contrats, de diverse nature, touchent plusieurs aspects du projet, notamment l'achat de matériel informatique, tels que des logiciels et des licences d'utilisation, de même que l'acquisition de services professionnels divers (gestion, coordination, conseils, etc.).

5.89 Compte tenu des sommes en jeu et des problèmes rencontrés dans d'autres provinces au regard des contrats de services professionnels octroyés dans le cadre de l'implantation de leur dossier de santé électronique, nous avons décidé de réaliser des travaux sur ce sujet. Parmi les 200 contrats portant exclusivement sur des services professionnels, nous avons examiné un échantillon de 66 contrats dont la somme atteint 28,5 millions de dollars, représentant environ 35 p. cent de la valeur de l'ensemble des contrats relatifs aux services professionnels, soit près de 80 millions de dollars. Nos travaux visaient à nous assurer que l'octroi de ces contrats, tout comme les modifications qui y ont été effectuées, ont été faits avec rigueur et dans le respect des règles en vigueur.

5.90 De façon générale, nos travaux révèlent que les contrats ont été gérés avec rigueur par le ministère. Par exemple, nous n'avons pas constaté de hausse importante ou injustifiée des taux journaliers inscrits aux contrats. Par ailleurs, depuis juin 2007, la CHQ est responsable de la gestion des appels d'offres pour l'ASSS de Montréal. Nos travaux nous ont permis de noter une amélioration de la documentation dans les dossiers depuis cette prise en charge, notamment au regard de l'évaluation des soumissions reçues. Notons également que la *Loi sur les contrats des organismes publics*, entrée en vigueur en octobre 2008, a contribué à uniformiser et à normaliser les règles appliquées par les partenaires du DSQ.

De façon générale, les contrats ont été gérés avec rigueur.

5.91 Cependant, certaines lacunes méritent d'être signalées :

- 94 p. cent des contrats ont été signés après le début des travaux ;
- en ce qui concerne le renouvellement de deux contrats dont la valeur totalise 495 000 dollars, on estime que le Bureau du DSQ aurait dû retourner en processus d'appel d'offres en raison d'un changement important dans la nature du travail à exécuter.

Sécurité

5.92 Le DSQ requiert un environnement très sécuritaire, puisqu'il permettra la circulation et l'accès à de l'information hautement confidentielle relative aux données de santé des patients. Des contrôles de sécurité adéquats doivent donc être élaborés et mis en place.

5.93 Le Québec a fait le choix initial de mettre en place une ICP, un service de sécurité exigeant notamment l'utilisation de clés USB pour obtenir l'accès aux données des patients. Cette infrastructure est reconnue dans le domaine en ce qui a trait aux possibilités qu'elle offre quant au niveau élevé de sécurité. Aucune autre province n'est allée dans ce sens, optant pour des procédés utilisés couramment en informatique. Par exemple, l'Ontario, qui avait dans un premier temps fait le choix de recourir à une ICP, a abandonné cette approche. Notons que, à l'heure actuelle, le ministère remet en question ce choix premier vers une ICP, ce qui aura nécessairement un impact sur ce qui avait été planifié en matière de contrôles de sécurité.

5.94 Certains de ces contrôles sont de nature stratégique et permettent notamment à l'organisation d'assumer son rôle de surveillance et de reddition de comptes en matière de gestion de la sécurité. Leur mise en place est une prémisse importante à toute gestion adéquate de la sécurité.

5.95 À cet égard, nous avons constaté l'absence de plan global de sécurité élaboré pour le DSQ qui intègre tous les aspects importants liés à la sécurité. Un tel plan décrit notamment les principales exigences applicables en matière de sécurité ainsi qu'une description des contrôles de sécurité mis en place ou planifiés pour satisfaire à ces exigences. L'absence de ce plan augmente le risque que certaines étapes importantes soient omises ou ne soient pas franchies en temps opportun, ce qui pourrait compromettre la sécurité du DSQ. | **Absence d'un plan global de sécurité.**

5.96 En octobre 2009 était créée la Direction de la sécurité des technologies de l'information au sein de la DGTI du MSSS. Cette nouvelle direction prévoit d'ailleurs, au cours de la prochaine année, établir un plan intégré en matière de sécurité qui inclurait l'élaboration d'une politique globale de sécurité et la mise sur pied d'un comité de sécurité proactif. Ce plan intégré s'adressera à tout le secteur de la santé, mais le DSQ y constituera un élément majeur. Nous invitons le ministère à prendre en compte l'arrimage éventuel avec le DPE dans son plan.

5.97 En outre, pour assurer la confidentialité, il est également important de mettre en place des mesures de sécurité opérationnelles adéquates lors de l'octroi, de l'utilisation et de la révocation des accès, et ce, autant pour les professionnels de la santé (médecins, pharmaciens, etc.) que pour les utilisateurs détenant des privilèges spéciaux (administrateurs de systèmes, consultants, etc.). Dans le rapport que nous avons publié l'an dernier, nous avions relevé plusieurs saines pratiques de gestion relativement à la planification de ces mesures de sécurité et nous avions mentionné alors que le défi consistait à mettre en place de tels contrôles pour garantir la sécurité informatique du DSQ.

5.98 Dans la présente vigie, quoique le ministère remette en question l'utilisation de l'ICP, nous avons vérifié si les éléments prévus initialement ont été mis en place et nous avons relevé plusieurs lacunes. Par exemple :

- le suivi des procédures de validation et d'autorisation lors de l'octroi des accès n'est pas rigoureux ; notons à ce titre que certaines autorisations requises n'ont pas été obtenues en temps opportun et que des validations n'ont pas été suffisamment documentées ;
- la difficulté de retracer ceux qui ont eu accès aux données relatives au patient en raison du fait que le DSQ ne possède pas les outils pour le faire.

5.99 L'ensemble de ces lacunes peut compromettre la sécurité du DSQ, et ce risque ne peut que s'accroître à mesure que le nombre d'intervenants pouvant accéder au DSQ augmentera.

5.100 Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment dans le rapport, un enjeu important à prendre en compte dans ce projet concerne l'établissement du niveau acceptable de sécurité pour le DSQ et les applications locales comme le DPE. Le ministère et le réseau devront s'assurer d'harmoniser les contrôles afin de garantir la confidentialité des données relatives au patient.

5.101 **Nous avons recommandé au ministère de :**

- **se doter d'un plan global de sécurité pour le Dossier de santé du Québec ;**
- **statuer sur le niveau acceptable de sécurité à instaurer et de s'assurer que ces contrôles de sécurité sont mis en place conformément à ce qui aura été planifié pour diminuer le risque d'accès non autorisé aux données relatives à la santé des patients.**

Reddition de comptes

5.102 Au cours de nos précédentes vigies, nous avions recommandé au ministère d'effectuer une reddition de comptes complète et en temps opportun sur le déroulement du DSQ, notamment pour l'Assemblée nationale.

5.103 Une décision du Conseil des ministres du 22 mars 2006 fait en sorte qu'un bilan semestriel doit lui être présenté. Ce bilan doit préciser l'état d'avancement des travaux, la situation financière, l'évaluation des risques et, le cas échéant, l'état des mesures correctrices proposées. La situation n'a pas changé depuis l'an dernier, car les bilans qui devaient lui être présentés en juin et en décembre 2009 ne l'ont toujours pas été.

Bilans prévus en juin et décembre 2009 non déposés.

5.104 Par ailleurs, l'examen du rapport annuel de gestion du ministère pour l'exercice 2008-2009 nous a permis de constater une amélioration notable des informations relatives au DSQ qu'il contient. Ainsi, le rapport fait état des informations sur l'échéancier et les coûts liés au projet, les dépenses effectuées à ce jour, le projet pilote et le suivi de certaines de nos recommandations antérieures. Cette information pourrait être bonifiée en y ajoutant notamment le degré d'avancement des travaux, les retards et les principaux risques associés au projet.

5.105 **Nous avons recommandé au ministère d'effectuer en temps opportun une reddition de comptes complète au Conseil des ministres.**

Conclusion

5.106 L'intégration du Bureau du DSQ à la DGTI a amené un repositionnement du projet et une révision des échéances, des coûts et de la portée des projets qui le composent. Ainsi, ces derniers ont été intégrés au portefeuille de projets ministériels permettant que la gouvernance du projet soit reprise par des ressources du ministère, ce qui est dans le sens des bonnes pratiques en gestion de projet informatique.

5.107 Toutefois, bien que les coûts du projet aient été révisés, nous notons que certaines des hypothèses utilisées n'apparaissent pas réalistes et que le risque de ne pas respecter ces coûts demeure.

5.108 En février 2010, le ministère a revu de nouveau son échéancier, reportant ainsi le déploiement complet du projet dans l'ensemble des régions en juin 2015, soit cinq ans plus tard que ce qui avait été prévu initialement. Toutefois, l'arrimage entre le DSQ et le DPE n'a pas été pris en compte. À notre avis, cet arrimage constitue l'enjeu majeur du projet, celui qui risque d'avoir le plus grand impact sur l'adhésion, le respect des échéances et les coûts qui lui sont associés. Par ailleurs, nous voyions de bon augure la proposition d'ISC de prioriser les DPE dans les régions pour ensuite les intégrer au niveau national avec le DSQ. Toutefois, cette proposition a été rejetée par le ministère.

5.109 Il existe également un autre enjeu d'importance, soit l'identification unique du patient. Cette problématique n'a toujours pas été résolue.

5.110 Au regard de la sécurité, nous avons relevé des lacunes dont le ministère doit tenir compte, afin d'assurer la protection adéquate des données relatives au patient.

5.111 Somme toute, des problématiques importantes et des risques réduisent la probabilité d'atteindre l'objectif initial visé. Mentionnons :

- l'absence de stratégie d'arrimage entre le DPE et le DSQ ainsi que le choix des régions de prioriser la mise en place de DPE ;
- relativement aux projets, les retards, les révisions de portée, l'identification non unique, le manque d'harmonisation des données de laboratoire, le déroulement du projet pilote, l'absence de cible quant au nombre d'utilisateurs visés et des éléments d'architecture encore en discussion ;
- l'obtention du financement d'ISC, conditionnelle au développement d'un produit fonctionnel ;
- la législation à modifier ;
- l'adhésion non acquise des médecins, des infirmières et des pharmaciens.

5.112 Compte tenu de tous les éléments figurant dans le présent rapport, nous sommes grandement préoccupés par la façon dont le ministère gère ce projet et les conséquences sur sa mise en place qui en découlent.

5.113 Commentaires du ministère

Commentaires généraux

« D'abord, nous voulons réitérer notre considération pour l'implication du Vérificateur général du Québec (VGQ) dans ce dossier puisque sa vigie apporte un éclairage externe et une contribution importante à l'évolution de ce dossier. Nous avons d'ailleurs pris au sérieux les recommandations formulées dans les rapports précédents lesquelles nous ont guidés dans les nombreux correctifs apportés, notamment à la gouvernance de ce projet.

« Nous recevons vos nouvelles recommandations du rapport de vigie 2009-2010 avec la même attention, comme démontré par les commentaires spécifiques à chacune des sections.

« Par ailleurs, nous désirons formuler certains commentaires de portée générale sur le rapport, notamment sur l'évolution du DSQ, sur les coûts et échéanciers de réalisation, sur l'arrimage du DSQ avec les Dossiers patients électroniques (DPE), sur l'adhésion des professionnels de la santé et sur le financement d'Inforoute Santé du Canada (ISC).

« **L'évolution du dossier DSQ.** D'abord, nous convenons que le DSQ est un dossier d'une grande complexité comportant des risques importants mais nous ne pouvons partager entièrement les conclusions de votre rapport. En effet, nous estimons qu'au cours de la dernière année, ce dossier a évolué dans la bonne direction et que nous avons apporté des changements importants et positifs à la gouvernance et à la stratégie de déploiement du DSQ dont les effets se font sentir depuis peu sur l'évolution du dossier. Sans nier l'existence d'enjeux sérieux, nous demeurons confiants quant à l'issue de ce vaste chantier.

« Comme vous l'aviez recommandé l'année dernière, nous avons modifié la gouvernance du projet et intégré le bureau du DSQ à la Direction générale des technologies de l'information (DGTI) du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de sorte que la gestion stratégique du projet est maintenant assumée par des ressources internes plutôt que par des contractuels.

« Ce qui a changé véritablement, et nous l'avons déjà indiqué lors de la commission parlementaire du 30 septembre 2009, c'est la stratégie de déploiement qui consiste à aborder le DSQ comme un portefeuille de projets dont chaque élément peut être mis en production de façon distincte en raison de son degré d'avancement et de la capacité des régions à l'accueillir. C'est le changement le plus significatif et stratégique de la dernière année et nous sommes convaincus que c'est là une façon de mieux maîtriser les risques et d'assurer une meilleure adhésion des régions et des professionnels de la santé.

« Dans cette nouvelle approche de développement et de déploiement, notre préoccupation première est de mener à terme le DSQ avec son portefeuille de treize projets ayant chacun sa propre dynamique en raison de leurs exigences technologiques spécifiques et de leurs complexités particulières. Plusieurs d'entre eux progressent de façon intéressante alors que d'autres soulèvent des enjeux qui sont en voie de solution ou de décision.

« Globalement, bien que des enjeux et des risques demeurent, nous considérons que la majorité des composantes du DSQ se développent relativement bien dans le cadre d'un échéancier révisé. C'est le cas, notamment, des volets cliniques Médicaments, Imagerie diagnostique et Télésanté, représentant à eux seuls des investissements de près de 247 millions de dollars

et qui ont été priorisés dans le plan de déploiement puisqu'ils sont susceptibles d'apporter rapidement des bénéfices concrets aux cliniciens et à la population.

« Nous progressons également avec les projets de services communs ou d'infrastructure technologique tels que le Registre des usagers, le Registre des intervenants, la Gestion du consentement, l'Index patient-maître (IPM) et le Visualiseur. Enfin, il y a quelques projets en développement comme Laboratoire, Santé publique (Panorama), Sécur-santé et CAIS qui présentent des enjeux soulevés d'ailleurs dans votre rapport et pour lesquels le MSSS devra apporter les solutions appropriées en tenant compte, notamment, de l'évolution des nouvelles technologies.

« **Les coûts et échéanciers de réalisation.** L'ensemble du portefeuille de projets se développe à l'intérieur du budget autorisé et nous voudrions à nouveau vous exprimer notre détermination à ce que les coûts du projet demeurent à l'intérieur des paramètres initiaux. La mise à jour de décembre 2009 nous indique que nous respectons cet objectif. Par ailleurs, s'il y avait éventuellement un risque important de dépassement du coût global de ce dossier, le MSSS devrait alors considérer la possibilité de revoir la portée de certains éléments, tout en préservant la finalité du projet.

« Quant à l'échéancier de réalisation, il est vrai qu'il y a un retard important par rapport à ce qui était prévu. L'échéancier initial prévoyant le développement et le déploiement de toutes les composantes du DSQ en quatre ans s'est avéré trop ambitieux. À l'instar de toutes les autres provinces et territoires, notre calendrier de réalisation a été révisé pour tenir compte que ce projet introduit des changements profonds dans les façons de faire et dans les processus de travail d'un réseau déjà fort sollicité. D'ailleurs, nous préférons, pour un dossier de cette nature et de cette envergure, prendre le temps nécessaire pour maîtriser les risques associés à un tel projet plutôt que de vouloir à tout prix respecter l'échéancier prévu. Ce serait irresponsable.

« C'est pourquoi la livraison complète du DSQ doit s'étaler sur une plus longue période mais avec des implantations progressives, projet par projet, région par région, qui débutent dès 2010 pour atteindre leur vitesse de croisière en 2011 et 2012. Ce nouveau calendrier est beaucoup plus réaliste, prudent et respectueux de la capacité des régions et des professionnels de la santé à accueillir ces changements.

« **Un arrimage nécessaire.** Vous soulevez à nouveau et avec justesse l'importance d'une stratégie pour l'arrimage à court et moyen termes du DSQ et du DPE. Nous convenons que cet arrimage est essentiel. En effet, il est de la responsabilité première du MSSS de s'assurer que ces systèmes initiés localement, régionalement ou nationalement sont interopérables, et ce, au bénéfice de la qualité des soins aux patients dispensés par les professionnels de la santé. La réalité a changé depuis l'approbation de ce projet en mars 2006 et il est tout à fait logique de tenir compte de l'existence de l'ensemble de ces systèmes dans le développement et le déploiement des solutions DSQ.

« Le MSSS poursuit sa réflexion sur l'arrimage du DSQ avec les DPE et nous examinons avec les intervenants concernés différentes avenues de solution pour choisir celle qui nous apparaîtra la plus optimale. Nous ne voulons pas improviser en la matière et imposer une solution ministérielle sans en convenir avec les responsables des régions et des DPE.

« Lorsque les travaux en cours auront progressé suffisamment, il y aura, bien sûr, un plan stratégique comportant tous les éléments appropriés dont notamment le plan de financement et l'échéancier de réalisation.

« **L'adhésion des professionnels.** Nous considérons que ces travaux d'arrimage entre le DSQ et les DPE, de même que l'approche de déploiement graduel décrite précédemment, favoriseront l'adhésion des professionnels de la santé au DSQ.

« Nous comptons intensifier, au cours des prochains mois, la collaboration des différents partenaires car nous entrons maintenant dans la phase de déploiement de certaines composantes du DSQ.

« **Financement et ententes ISC.** Nous avons pris note de vos commentaires concernant la date d'échéance de certaines ententes avec ISC alors que les travaux visés ne sont pas terminés.

« Par ailleurs, nous demeurons confiants de pouvoir actualiser les ententes en fonction de l'évolution du plan de déploiement du DSQ. D'une part, cette problématique n'est pas spécifique au Québec car plusieurs provinces ont prolongé leur calendrier de réalisation au-delà des dates initialement prévues sans impact sur le financement d'ISC. D'autre part, à la lumière de nos relations soutenues et positives avec ISC, nous avons tout lieu de croire que des aménagements d'ordre administratif seront apportés aux ententes, permettant notamment leur prolongation.

« **Conclusion.** En terminant, le DSQ constitue un défi de taille qui comporte ses risques et ses complexités. Au cours des sept derniers mois, des progrès ont été réalisés pour identifier et assumer ces enjeux, dans le cadre d'un calendrier plus réaliste et avec une approche véritablement ministérielle.

« Nous entendons poursuivre dans cette voie avec toute la rigueur requise mais aussi avec suffisamment d'ouverture pour être en mesure, lorsque nécessaire, d'adapter, d'aménager et d'ajuster le portefeuille de projets à l'évolution des technologies et des besoins du secteur de la santé et des services sociaux, et ce, en concertation avec nos partenaires.

« Nous apprécierions que cette lettre fasse partie intégrante de votre rapport car elle représente formellement la vision et l'engagement du MSSS.

Commentaires spécifiques

« **Gouvernance.** Le Dossier de santé du Québec (DSQ) rend accessibles, aux professionnels de la santé habilités, les informations cliniques pertinentes des dossiers d'un citoyen du Québec, quel que soit le lieu où le citoyen reçoit les services à travers le Québec, sauf s'il a refusé d'y participer.

« Pour leur part, les dossiers patients électroniques (DPE) sont complémentaires au DSQ et visent l'informatisation des activités cliniques au niveau de chaque établissement et clinique médicale. Ils constituent une version informatique des dossiers locaux des patients. Des fonctions internes telles que la prise de rendez-vous et les requêtes électroniques d'examens diagnostiques peuvent y être associées.

« Le ministère a entrepris différents travaux d'orientation et de normalisation qui permettront d'assurer l'interopérabilité des dossiers patients électroniques mis en place dans les établissements et les cliniques médicales avec le DSQ. Le ministère considère que les DPE sont des dossiers complémentaires qui doivent faire l'objet de projets distincts par rapport au DSQ.

« Par ailleurs, la nouvelle stratégie de déploiement du DSQ qui consiste à déployer les composantes graduellement par fonctionnalité plutôt que toutes en même temps sur l'ensemble du territoire tient compte de la capacité du réseau et des professionnels de la santé. Le ministère ajustera donc sa stratégie globale de gestion du changement ainsi que les processus et outils en conséquence.

« **Coûts et financement.** Le ministère va continuer à améliorer ses processus et procédures pour s'assurer que tous les coûts liés au portefeuille de projets du DSQ sont estimés et que l'information est maintenue à jour. Quant au financement, le ministère assure un suivi à ce chapitre.

« **Planification et suivi des projets.** Suite à l'élaboration de la nouvelle stratégie de mise en œuvre, le ministère réalise présentement la mise à jour de l'architecture des projets. Le ministère entend continuer à améliorer ses processus et procédures pour s'assurer que tous les échéanciers liés au portefeuille de projets du DSQ sont suivis régulièrement et que les outils de gestion de projets déjà disponibles sont utilisés de façon efficiente.

« Le ministère produira les rapports d'évaluation du projet pilote comme prescrit et assurera le suivi approprié.

« **Sécurité.** Pour assurer une gouvernance adéquate de la sécurité, le Ministère, en collaboration avec ses partenaires, a amorcé la mise en œuvre d'une approche globale et intégrée de la sécurité du DSQ. Cette approche privilégie un certain nombre d'actions reposant sur les pratiques reconnues en la matière qui permettra une prise en charge adéquate des risques ainsi qu'une amélioration continue de la sécurité de l'information.

« **Reddition de comptes.** Nous convenons d'effectuer une reddition de comptes selon les modalités prescrites. »

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères retenus proviennent, avec les adaptations requises, de différentes sources. Ils émanent principalement du *Capability Maturity Model Integration* (CMMI), version 1.2, préparé par le Carnegie Mellon Software Engineering Institute (SEI). Il s'agit d'un recueil de bonnes pratiques à appliquer dans tout projet informatique si l'on veut livrer un produit à temps, dans le respect des budgets et à la satisfaction du client. Nous nous sommes inspirés également des travaux du bureau du vérificateur législatif américain, soit le Government Accountability Office (GAO). De plus, nous avons eu recours au *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK) publié par le Project Management Institute (PMI). Cet ouvrage nous a été utile pour certains éléments non traités par le CMMI. Mentionnons également l'utilisation du *Guide for Assessing the Security Controls in Federal Informations Systems*, de juillet 2008, réalisé par le National Institute of Standards and Technology (NIST). Enfin, quelques critères ont été puisés dans des vérifications antérieures.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère gère le projet de façon économique, efficiente et efficace.

Critères d'évaluation

Le ministère :

- a déterminé, dès le début du projet, une structure de gestion de projet qui en favorise la gouvernance efficace ;
- s'est assuré que les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes sont bien définis ;
- détermine les besoins à satisfaire, les exigences légales applicables, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre le plus tôt possible ;
- évalue les coûts du projet et les bénéfices qui y sont liés ;
- exerce une gestion efficace des risques ;
- s'assure que les biens et services requis par le projet sont acquis avec un souci d'économie ;
- a mis en place une stratégie pour gérer le changement en vue de sensibiliser, de former et de soutenir tant les utilisateurs que la clientèle ;
- effectue le suivi du projet sur une base régulière ;
- effectue périodiquement une reddition de comptes appropriée au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale.

Annexe 2 – Activités clés de l'informatisation clinique du réseau de la santé et des services sociaux

Année	Événements
1985	• Projet de DPE SIDOCI (système d'information de données cliniques intégrées) dans un établissement de Montréal (arrêté en 1996)
1997	• Mise en place du Réseau de télécommunications sociosanitaire (RTSS) • Dépôt du rapport ayant trait au projet de carte à microprocesseur à Rimouski
1998	• Implantation d'un DPE dans un établissement à Sherbrooke (Ariane) • Acquisition d'un système d'imagerie diagnostique dans un établissement de la Montérégie
2000	• DSE inclus dans les orientations du gouvernement du Canada
2001	• Projet d'expérimentation d'un DPE entre des établissements et des cliniques des régions de Montréal, de Laval et des Laurentides • Mise sur pied d'ISC et signature d'ententes avec les provinces (sauf le Québec) en rapport avec le financement de DSE • Projet relatif à la Carte santé du Québec accepté par le gouvernement
2002	• Dépôt du rapport concernant le projet de Carte santé à Laval • Recommandation formulée dans le rapport Romanow quant à la création d'un DSE national • Consultation générale sur l'avant-projet de loi instituant la Carte santé du Québec
2003	• Retrait du projet de Carte santé du Québec des priorités du Québec • Accord des premiers ministres du Canada : le DSE et la télésanté sont au rang des priorités. • Mise en place d'un DPE dans la région de Montréal (OACIS)
2004	• Québec devient officiellement membre de ISC • Mise en place d'un DPE régional (SI-RIL) à Laval
2005	• Lancement du Plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux du Québec • Adoption du projet de loi n° 83 introduisant de nouvelles dispositions législatives ayant notamment pour objet de permettre la création d'un DSE
2006	• Lancement officiel du projet DSQ par le gouvernement du Québec et ISC • Mise en place du Bureau du DSQ sous la responsabilité d'un sous-ministre adjoint
2007	• Diffusion du plan d'affaires relatif au projet DSQ • Début du projet pilote concernant l'implantation du DSQ, initialement prévu jusqu'en 2009, mais reporté
2008	• Approbation par le gouvernement des dispositions ayant trait au consentement implicite du patient • Signature du plus gros contrat relatif au projet (111 millions de dollars) • Lancement du projet pilote concernant le DSQ, suivi d'un arrêt de quelques mois • Début du déploiement prévu du DSQ jusqu'en 2010, mais reporté en juin 2011 • Changement de gouvernance au Bureau du DSQ • Recommandation du rapport Castonguay quant au déploiement prioritaire du DPE avant le DSQ
2009	• Début de la mise en place du Réseau intégré de télécommunications multimédia (RITM) en remplacement du RTSS • Changement de gouvernance du projet à la suite l'intégration du bureau du DSQ à la DGTI • Arrêt du projet pilote du DSQ d'avril à novembre, et de nouveau en décembre 2009
2010	• Date de fin initialement prévue pour le projet DSQ ; report de la fin du projet en 2015

Annexe 3 – Projets relatifs au Dossier de santé du Québec

Nom	Description
Couche d'accès à l'information de santé	Infrastructure technologique permettant la gestion des communications et le contrôle des accès au dossier de santé
Consentement – Registre et service de gestion	Infrastructure technologique permettant d'identifier les usagers ayant donné leur refus relativement à la constitution de leur dossier de santé électronique et l'accès à ce dernier
Imagerie diagnostique	Systèmes par territoire de réseau universitaire intégré de santé pour mettre à la disposition des praticiens les images et les résultats d'imagerie diagnostique
Index patients maître et Registre des usagers	Infrastructures et services aux fins de l'identification des usagers pour soutenir la consolidation des index patients locaux, faciliter l'échange d'information et vérifier en ligne l'admissibilité aux programmes
Infrastructure à clé publique	Service de certification, d'authentification et d'identification des intervenants, ainsi que de leurs droits d'accès au dossier de santé
Médicaments	Système de collecte et de conservation des données et d'accès aux renseignements sur la médication délivrée aux usagers; dans un premier temps, création d'un profil pharmacologique et, dans un second temps, mise en place de l'ordonnance électronique et de l'aviseur pharmacothérapeutique
Registre des intervenants	Registre des intervenants travaillant dans le réseau de la santé et des services sociaux pour soutenir l'accès au dossier clinique des usagers ainsi que la gestion de la sécurité et faciliter leur identification
Réseau de services intégrés aux personnes âgées	Première phase d'études et d'expérimentation d'un système soutenant la mise en place d'un réseau de services intégrés aux personnes âgées
Santé publique (Panorama)	Surveillance et protection de la santé dans le domaine des maladies infectieuses
Télésanté	Systèmes divers soutenant la télésanté, la téléformation, la téléconsultation et le télétriage entre les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et pour les professionnels de la santé
Visualiseur du DSE Dossier de santé électronique Laboratoires, incluant les services régionaux de conservation	Outils technologiques de visualisation et d'accès au dossier de santé électronique interopérable, ainsi que les dépôts régionaux de conservation des données sur les résultats de laboratoire

Source : MSSS.

Annexe 4 – Dossier de santé du Québec *vs* Dossier patient électronique

Le tableau ci-dessous est une analyse comparative succincte du Dossier de santé du Québec (DSQ) et du Dossier patient électronique (DPE). La principale différence entre ces deux outils concerne la portée : le DSQ est de niveau **provincial** alors que le DPE est de niveau **local** (un ou plusieurs établissements, cliniques et GMF, ou encore, une région)

	DSQ	DPE
Description	Outil de visualisation permettant de rendre accessibles électroniquement aux professionnels de la santé habilités certaines données cliniques pertinentes pour le suivi et la prise en charge de patients, quel que soit le lieu où le patient reçoit des services de santé au Québec	Outil de saisie et de visualisation permettant de rendre accessibles électroniquement aux professionnels de la santé habilités l'ensemble des données cliniques pour le suivi et la prise en charge de patients à l'intérieur d'un ou de plusieurs établissements du réseau de la santé, d'une ou de plusieurs cliniques médicales, pour une même région. Connu aussi sous le nom de : • DPI (Dossier patient informatisé) • DME (Dossier médical électronique) • EMR (Electronic Medical Record) • DCI (Dossier clinique informatisé)
Informations cliniques	**Au niveau provincial :** • l'identification de la personne • les coordonnées des contacts professionnels • les allergies et intolérances • les résultats d'examens de laboratoire • les résultats d'examens d'imagerie diagnostique • le profil pharmacologique • les données immunologiques • certaines données d'urgence	**Au niveau local :** • l'identification de la personne • les coordonnées des contacts professionnels • les allergies et intolérances • les résultats d'examens de laboratoire • les résultats d'examens d'imagerie diagnostique • le profil pharmacologique • les données immunologiques • les données d'urgence • le diagnostic • les notes des professionnels C'est l'équivalent électronique du dossier médical que l'on ne trouve traditionnellement sur support papier.
Utilisateurs	Médecins, pharmaciens et infirmières des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, des cliniques médicales, des pharmacies communautaires de toute la province – Cible minimale pour décembre 2010 : 5 500 utilisateurs répartis dans un minimum de 5 à 8 régions	Professionnels de la santé dans un établissement de santé ou une clinique médicale
Mise en œuvre	Projet pilote en cours à Québec jusqu'en juin 2010	Seuls 16 % des établissements utilisent le DPE localement, notamment ceux des régions de la Montérégie et de l'Estrie ; 65 % des établissements ont commencé à investir dans un tel système ou en planifient le déploiement, notamment ceux de la région de Montréal.
Coût	Coût total prévu de 563 M$ financé à 46 % par le gouvernement et à 54 % par ISC	Coût total non connu – Variable d'un projet à l'autre
Degré de priorité	Selon le MSSS, le DSQ est la pièce maîtresse du plan d'informatisation du réseau de la santé et des services sociaux.	Un certain nombre de régions fournissent actuellement beaucoup d'efforts relativement au DPE et elles en ont fait une priorité, notamment la région de Montréal. Le rapport Castonguay recommande que la priorité soit fixée sur le déploiement du DPE dans chacun des établissements et dans les cliniques de santé.

Annexe 5 – Calendrier de déploiement dans les régions en date de février 2010

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011

Tome I

CHAPITRE 6

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**6.1.1**
Gestion des projets immobiliers	**6.2.1**
Conclusions générales	6.2.7
Cadre de gestion	6.2.11
Gestion des projets immobiliers	6.2.27
Évaluation et reddition de comptes	6.2.38
Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique	6.2.50
Information de gestion	
Projets immobiliers	6.2.53
Litiges	6.2.64
Annexe 1 – Cycle de vie d'un projet à la Corporation pour le secteur de la santé et des services sociaux	

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 6.2.79 et 6.2.80.

Abréviations et sigles

CAP	Commission de l'administration publique	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec	PFT	Programme fonctionnel et technique

Introduction

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet du suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences sous-jacentes.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

6.1.3 La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

6.1.4 Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

6.1.5 Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

Tableau 1
Suivi dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion des projets immobiliers	2005-2006, tome I, chapitre 3

Gestion des projets immobiliers

Équipe:
Bertrand Carrier
Directeur de vérification
Isabelle Hurens
Sébastien Simard
Isabelle Webster

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la Corporation d'hébergement du Québec

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2005-2006 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de la Corporation d'hébergement du Québec (CHQ). Nos travaux ont pris fin en octobre 2009.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, avait quatre objectifs de vérification :

- s'assurer que le MSSS a mis en place un cadre de gestion qui favorise la réalisation efficiente des projets de construction[1] ;
- évaluer dans quelle mesure la planification des projets de construction contribue à leur saine gestion et permet de respecter les budgets autorisés ;
- déterminer si la gestion des projets vise l'économie des ressources et l'efficacité ;
- s'assurer que la CHQ évalue sa performance quant à la gestion des projets et qu'elle en rend compte.

6.2.3 Au moment de notre suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du ministère et de la Corporation. Nous avons analysé certaines données et consulté plusieurs documents. De plus, nous avons examiné trois dossiers de projets de construction dont les travaux ont débuté au cours de l'année 2007-2008. Lors de notre vérification, deux des projets étaient terminés alors que le troisième était en voie de l'être.

6.2.4 Nous avons effectué le suivi de 15 des 21 recommandations formulées à l'époque. Nous avons d'abord considéré celles qui sont axées sur la documentation nécessaire à une saine gestion des projets immobiliers, entre autres celle relative à la préparation des bilans des projets. Parmi les recommandations suivies, une s'est révélée caduque. Pour ce qui est des 6 autres recommandations, elles n'ont pas fait l'objet d'un suivi, étant donné qu'il aurait été nécessaire de réaliser une étude très approfondie des projets sélectionnés. Par exemple, c'est le cas de la recommandation voulant que la Corporation s'assure que les choix visant à réduire les coûts des projets et à respecter les budgets autorisés sont économiques. Toutefois, l'analyse du portrait budgétaire des projets présentée dans la section « Information de gestion » de ce rapport nous a permis de soulever des questions relativement à ces recommandations.

6.2.5 Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans son rapport de juin 2008, lequel faisait suite aux travaux relatifs à notre vérification initiale. La recommandation portant sur les règles de transfert de propriété des immeubles est caduque.

1. Un projet de construction est soit une construction neuve, un agrandissement, un réaménagement ou une rénovation majeure.

6.2.6 Enfin, en sus de ces travaux de suivi, nous avons accordé une attention particulière à la qualité de l'information de gestion fournie aux dirigeants et au conseil d'administration de la CHQ en ce qui concerne la gestion des projets immobiliers et des litiges.

Conclusions générales

6.2.7 Nos travaux de suivi nous amènent à conclure qu'il reste des points à améliorer quant à la gestion des projets immobiliers. En effet, 8 des 14 recommandations, soit 57 p. cent, ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Une recommandation du rapport initial n'est plus applicable dans le contexte actuel. Si nous avons noté de tels progrès concernant notamment le cadre de gestion, plus particulièrement au chapitre des rôles et responsabilités, ainsi que la gestion des changements, le MSSS et la CHQ devront toutefois déployer des efforts supplémentaires pour corriger les lacunes soulevées à l'époque relativement aux autres recommandations. Ainsi, le ministère devra compléter la planification à long terme des immobilisations. Pour sa part, la Corporation devra faire des gestes à l'égard du suivi des projets ainsi que de l'évaluation et de la reddition de comptes.

Progrès satisfaisants pour 57 p. cent des recommandations.

6.2.8 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des 15 recommandations en fonction des entités visées.

Tableau 1
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
Cadre de gestion			
Approbation des projets et détermination des priorités			
Compléter la planification à long terme des immobilisations et regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires.		MSSS	
Améliorer le processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques.	MSSS		
Rôles et responsabilités			
Mettre à jour, en collaboration avec la Corporation, le cadre de gestion concernant les projets immobiliers de façon à : • prévoir la nomination d'un gestionnaire de projet qui sera responsable des résultats obtenus, et ce, du début à la fin des travaux ; • établir clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants, notamment de la Corporation d'hébergement du Québec, dans la gestion des projets immobiliers.	MSSS		
Revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace.	MSSS		
Statuer sur les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des nouveaux immeubles du réseau afin de minimiser les coûts de construction.			MSSS

Tableau 1
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
Gestion des projets immobiliers			
Planification			
S'assurer que les programmes fonctionnels et techniques, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, ont fait l'objet d'une analyse de la Corporation.	MSSS		
S'assurer que les besoins des établissements sont bien définis dans les programmes fonctionnels et techniques avant de formuler les recommandations destinées au ministère.	CHQ		
S'assurer que les estimations de coûts présentées dans les programmes fonctionnels et techniques sont complètes.	CHQ		
Exécution			
Se doter d'une procédure de gestion des changements efficiente, qui lui permet d'autoriser les changements importants avant leur réalisation et de convenir d'un prix avec l'entrepreneur avant le début des travaux.	CHQ		
Suivi			
Obtenir mensuellement, ou plus souvent si besoin est, des rapports d'avancement des projets qui présentent un portrait de la situation à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux.		CHQ	
Préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci est insatisfaisante.	CHQ		
Évaluer la performance des fournisseurs et en faire un critère de sélection.		CHQ	
Évaluation et reddition de comptes			
Disposer d'une information complète sur les projets de construction.		CHQ	
Effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés.		CHQ	
Rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.		CHQ	
Total des recommandations	**8**	**6**	**1***
Pourcentage des recommandations	**57 %**	**43 %**	

* Les recommandations caduques ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus à être appliquées.

6.2.9 En ce qui concerne les recommandations de la CAP, notre suivi révèle des progrès insatisfaisants à l'égard du plan de gestion des risques, ce dernier n'ayant pas été élaboré. Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application des recommandations formulées par la CAP. Notons également que la CHQ a déposé à la CAP, comme cette dernière le lui avait demandé, la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés.

Tableau 2
Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Caduques
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Corporation d'hébergement du Québec établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau.		MSSS CHQ	
Que le ministère de la Santé et des Services sociaux établisse des règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la Corporation d'hébergement du Québec.			MSSS
Total des recommandations		**1**	**1***

* Les recommandations caduques ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient plus à être appliquées.

6.2.10 Enfin, à l'égard de l'information de gestion concernant les projets immobiliers et les litiges, la CHQ devra y investir des efforts. Il est possible de compiler les données existantes afin de produire une information de gestion qui facilite la prise de décision. À ce sujet, les dirigeants de la Corporation pourraient mieux suivre la gestion des projets immobiliers et des litiges dans le but d'en faire une bonne reddition de comptes au conseil d'administration.

Cadre de gestion

Approbation des projets et détermination des priorités

6.2.11 Lors de notre vérification initiale, nous avions recommandé au ministère de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires. Nous avions à ce moment constaté que les besoins actuels et futurs des agences en matière d'immobilisations n'étaient pas regroupés dans une planification globale à long terme.

6.2.12 En février 2008, lors de son audition devant la CAP, le MSSS a reconnu ce constat. Toutefois, il a expliqué qu'il avait choisi de procéder par services spécialisés, notamment en ce qui concerne l'oncologie, les urgences et les centres d'hébergement et de soins de longue durée. Par ailleurs, en octobre 2009, il a publié un document intitulé *Planification des investissements en infrastructures dans le réseau sociosanitaire québécois*. On y présentait le processus de planification et le partage des responsabilités entre les différents acteurs. Dans le but d'uniformiser la communication entre les partenaires du réseau, on y a aussi inclus des définitions et des principes directeurs.

6.2.13 Nous reconnaissons le bien-fondé de ces actions, mais elles ne sont pas suffisantes. Rappelons que le MSSS devait évaluer la pertinence des projets et déterminer leur priorité au regard des orientations régionales ainsi que ministérielles. Cette pertinence devrait être établie lors de la planification à long terme et non lorsque le programme fonctionnel et technique (PFT) est élaboré. Notons que l'Alberta et l'Ontario disposaient d'une planification de 5 à 10 ans.

6.2.14 Nous avons de nouveau recommandé au ministère de compléter la planification à long terme des immobilisations et de regrouper dans cette planification les projets que les agences doivent présenter dans leurs plans directeurs immobiliers et qui sont jugés pertinents et prioritaires.

6.2.15 Par ailleurs, en 2006, le MSSS ne donnait pas d'indications aux établissements et aux agences quant au nombre de PFT qu'ils pouvaient préparer annuellement. Ainsi, nous avions relevé 81 PFT mis à l'étude représentant plus de 900 millions de dollars, alors que le ministère avait mis à exécution en moyenne 19 projets par an, qui avaient une valeur de 275 millions de dollars. Cela avait comme conséquence que les projets étaient soit différés ou demeuraient à l'étude plus longtemps que le processus normal.

6.2.16 Nous avons noté une amélioration à cet égard puisqu'il y avait au moment de notre suivi 19 PFT mis à l'étude, lesquels représentaient plus de 350 millions de dollars. Au cours des 3 dernières années, la moyenne des projets mis à exécution est demeurée stable, soit 15 projets pour 265 millions de dollars.

6.2.17 Pour ce qui est du processus d'élaboration des PFT, le MSSS l'a modifié dès 2006 en y ajoutant l'étape de la reconnaissance des besoins et l'a mis en vigueur officiellement à partir d'avril 2007. Ainsi, l'établissement doit faire connaître ses besoins et obtenir un avis du ministère préalablement à la réalisation d'un PFT. Les 12 PFT qui ont été mis à l'étude depuis avril 2007 ont tous obtenu un avis de reconnaissance des besoins. Nous considérons donc comme satisfaisants les progrès accomplis par le MSSS à cet égard.

Processus d'élaboration des programmes fonctionnels et techniques amélioré.

Rôles et responsabilités

6.2.18 Lors de la vérification initiale, le cadre de gestion des immobilisations, volet « projets de construction », du MSSS ne prévoyait pas la nomination d'un gestionnaire de projet, lequel est normalement responsable de la planification et de la supervision du projet du début à la fin. Nous avions aussi constaté que cette fonction n'y était pas définie et que les limites de l'autorité de cette personne n'y étaient pas précisées.

6.2.19 Depuis, le MSSS a répondu de manière satisfaisante à notre recommandation. En effet, en octobre 2008, il a rendu public son nouveau cadre de gestion des immobilisations, produit en concertation avec la Corporation. Celui-ci vise essentiellement trois finalités, à savoir la livraison du projet dans les temps prévus (échéancier), le respect du programme des travaux autorisés et le respect de l'enveloppe budgétaire accordée.

6.2.20 Ainsi, dans l'ensemble, le nouveau cadre établit clairement le rôle et les responsabilités des différents intervenants quant à la gestion des projets immobiliers. Il prévoit notamment la nomination, par le ministre, d'un gestionnaire de projet[2] pour tout projet immobilier nécessitant une autorisation ministérielle. Celui-ci devient alors responsable de l'atteinte des finalités, doit en rendre compte et est le garant du respect de l'enveloppe budgétaire. Advenant

Nouveau cadre de gestion : nomination par le ministre d'un gestionnaire de projet.

2. Le gestionnaire de projet désigné est notamment une entité ou une personne morale (un établissement, la CHQ ou autre). Une personne compétente à l'intérieur de l'organisation peut alors être nommée afin que la responsabilité de la gestion du projet lui soit déléguée.

un dépassement appréhendé des coûts autorisés ou une modification fonctionnelle de programme, le gestionnaire de projet doit en informer l'établissement, l'agence et le ministère.

6.2.21 Par ailleurs, ce cadre précise que le ministre désignera la CHQ gestionnaire de projet, sauf lorsque des circonstances ou motifs particuliers justifieront la nomination de l'établissement concerné. Dans un tel cas, le MSSS analysera les risques et évaluera les conditions et la capacité de l'établissement de mener à terme la réalisation du projet à l'aide d'une grille de critères. Au moment de notre suivi, cette grille n'avait pas été élaborée, bien que deux établissements aient été nommés gestionnaires. D'autre part, le MSSS a nommé la CHQ gestionnaire de deux autres projets. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts et à mener à bien sa démarche.

6.2.22 À l'époque, nous avions recommandé au MSSS de revoir son processus d'acheminement et d'approbation des projets afin de le rendre plus efficient et efficace. Entre autres, nous avions relevé que la prise de décision demeurait centralisée pour les projets supérieurs à 2 millions de dollars, même si la responsabilité des projets était attribuée aux établissements. Qui plus est, les documents faisaient l'objet de multiples déplacements, ce qui allongeait les délais.

6.2.23 En 2008, le processus a été revu lors de la mise à jour du cadre de gestion des immobilisations par le ministère. Nous avons noté que ce processus est présenté avec plus de détails et que certaines interventions entre les parties prenantes au projet ont été modifiées. Par exemple, dans le cas des étapes relatives au concept et aux plans et devis définitifs, l'agence de la santé et des services sociaux est maintenant informée de leur acceptation alors qu'elle devait les approuver dans l'ancien cadre de gestion. De plus, les montants applicables aux fins de l'autorisation requise du ministère ont été révisés, passant de 2 à 5 millions de dollars.

6.2.24 Les progrès réalisés concernant cette recommandation sont satisfaisants puisque le MSSS a revu son processus. Toutefois, il serait important, à l'avenir, que le ministère s'assure de son application et en mesure les effets.

6.2.25 Par ailleurs, en 2006, nos travaux nous amenaient à conclure que le ministère n'avait pas déterminé de règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles du réseau. Rappelons que la Corporation n'était pas assujettie au paiement des taxes pour les projets d'immobilisations dont elle était propriétaire. Nous avions relevé que de telles règles permettraient au MSSS de minimiser les coûts de construction. En constatant ce fait, la CAP lui avait recommandé en juin 2008 de remédier à la situation.

6.2.26 Lors de notre suivi, nous avons noté que le statut fiscal de la CHQ a été modifié. En fait, depuis le 1er avril 2009, celle-ci doit payer les taxes sur ses approvisionnements de biens et de services, ce qui annule le gain consécutif à son exemption de taxes. Un comité constitué de représentants du MSSS et de la Corporation a été créé afin de discuter de l'impact de ce changement, notamment sur les coûts des loyers, les revenus de location et le parc immobilier. Ainsi, la recommandation relative à la propriété des nouveaux immeubles du réseau devient caduque.

Gestion des projets immobiliers

Planification

6.2.27 En 2006, nous avions recommandé au MSSS de s'assurer que les PFT, qui sont à la base de sa décision et de l'annonce ministérielle, ont fait l'objet d'une analyse de faisabilité technique de la Corporation. Nos travaux de suivi ont porté sur l'obtention de cette analyse par le ministère. À l'époque, nous avions observé relativement à un projet, pour lequel l'annonce ministérielle a été faite avant que le ministère ait obtenu l'analyse de la CHQ, que les modifications proposées dans cette analyse auraient permis des économies de l'ordre de 7 millions de dollars.

6.2.28 Le nouveau cadre de gestion des immobilisations et nos échanges avec le ministère indiquent que l'obtention de l'analyse de faisabilité technique fait partie des pratiques courantes dans le processus de gestion d'un projet d'immobilisations. L'examen de trois projets de construction nous a permis de constater que le MSSS avait obtenu cette analyse de la CHQ avant d'en autoriser la conception. Cette analyse comporte des commentaires concernant la portée, les coûts et les conditions de mise en œuvre du projet d'immobilisations et soutient entre autres l'autorisation de conception du ministre. Les progrès accomplis par le MSSS sont donc satisfaisants.

6.2.29 Par ailleurs, nous avions recommandé à la CHQ de s'assurer que les besoins des établissements sont bien définis dans les PFT avant de formuler les recommandations destinées au MSSS. Depuis, plusieurs actions ont été accomplies en vue de corriger les lacunes soulevées. Les PFT produits sont analysés sur la base d'une méthodologie améliorée et des visites sur place ainsi que des discussions avec l'établissement sont effectuées. De plus, la CHQ offre un service de soutien et d'encadrement complémentaire au PFT. À ce titre, elle a développé et publié en 2008 un cadre de référence normatif dans lequel elle expose les exigences relatives à la structure du contenu des PFT selon les bonnes pratiques en vigueur. Nous concluons donc que notre recommandation a été appliquée d'une manière satisfaisante.

Analyse des programmes fonctionnels et techniques : méthodologie améliorée.

6.2.30 Lors de la vérification initiale, nous avions aussi constaté que les estimations de coûts présentées dans les PFT étaient incomplètes. Pour la plupart des projets examinés, nous avions observé que seuls les coûts de construction étaient annoncés lors de l'autorisation ministérielle de conception. Depuis, la CHQ a revu ses méthodes : elle révise, ajuste et complète, au besoin, les estimations de coûts en utilisant une structure de coûts améliorée qui lui permet notamment la comparaison avec des cibles de coûts. Pour les trois projets examinés dans notre suivi, la conception a été autorisée par le ministre en 2008. Nos travaux révèlent que les coûts annoncés sont complets puisque ceux relatifs à la construction sont maintenant indexés et que ceux associés aux frais administratifs, aux équipements et à la transaction immobilière sont estimés. Nous considérons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Exécution

6.2.31 À l'époque, nous avions constaté que le processus d'approbation des changements de la Corporation était lourd et peu efficient. Entre autres, celle-ci n'avait pas établi de règles à suivre et n'autorisait les modifications qu'une fois qu'elles étaient effectuées.

6.2.32 Depuis, la CHQ a accompli plusieurs actions en vue de corriger les lacunes soulevées. Elle s'est dotée d'une procédure de gestion des changements qui prévoit que ceux-ci doivent être autorisés avant leur réalisation. Elle a aussi mis en place des outils informatisés lui permettant de gérer systématiquement et en continu les ordres de changement. Dans les trois dossiers examinés, nous avons pu apprécier l'instauration de cette procédure. Nous concluons donc que notre recommandation à cet égard a été appliquée d'une manière satisfaisante.

Suivi

6.2.33 Lors de la vérification initiale, nous avions recommandé à la CHQ d'obtenir des rapports d'avancement des projets. Nous avions précisé que de tels rapports présentent des prévisions de coûts, l'échéancier et le degré d'avancement des travaux.

6.2.34 Nos travaux de suivi ont porté sur l'examen de trois projets de construction pour lesquels on s'attendait à trouver des rapports d'avancement. Or, aucun de ces projets n'en avait. Par conséquent, nous considérons les progrès de la CHQ à l'égard du suivi des projets comme insatisfaisants.

Aucun rapport d'avancement pour les trois projets examinés.

6.2.35 Nous avions aussi recommandé à la Corporation de préciser aux fournisseurs de services, soit les professionnels et les entrepreneurs, les critères utilisés pour mesurer leur performance et les sanctions possibles si celle-ci était insatisfaisante.

6.2.36 Nous considérons que la CHQ a fait des progrès satisfaisants à cet égard. En effet, elle s'est dotée d'une procédure d'évaluation du rendement des fournisseurs, qui a été mise en application en 2006. Il y est stipulé que la Corporation doit informer les fournisseurs qu'ils feront l'objet d'une évaluation. On y mentionne également les critères qui seront utilisés et l'impact d'un résultat insatisfaisant. De même, depuis octobre 2008, la CHQ a ajouté à ses contrats modèles avec les professionnels et les entrepreneurs une condition relative à l'évaluation du rendement.

6.2.37 Nous avions également recommandé à la CHQ d'évaluer la performance des fournisseurs et d'en faire un critère de sélection. Nous avons pu observer, dans les trois dossiers examinés, que la Corporation a évalué les professionnels, mais qu'elle ne l'a pas fait pour les entrepreneurs. De plus, comme à l'époque, les évaluations antérieures ne constituent pas un critère de sélection pour l'embauche des professionnels. Pour ce qui est des entrepreneurs, on retient la soumission la plus basse tout en ayant la possibilité, selon le règlement, de refuser un entrepreneur qui a eu une évaluation de rendement insatisfaisante. À la suite de nos travaux, nous considérons les progrès de la CHQ comme insatisfaisants à ce chapitre.

Évaluation et reddition de comptes

Information complète sur les projets de construction

6.2.38 En 2006, nos travaux nous amenaient à conclure que la Corporation ne disposait pas de l'information nécessaire pour tracer un portrait global des projets de construction. Plusieurs données pertinentes à l'analyse de leur déroulement, comme les dates d'autorisation et les budgets prévus lors des différentes étapes, étaient absentes du système de gestion des projets. Rappelons qu'un tel portrait permettrait aux dirigeants d'exercer un suivi rigoureux en matière de respect des programmes, des budgets et des échéanciers.

6.2.39 Lors de notre suivi, la Corporation ne disposait toujours pas d'un portrait global des projets de construction, bien qu'elle possède un progiciel de gestion de projet depuis 2006. Des efforts quant à l'élaboration de tableaux de bord ont toutefois été déployés. Nous sommes d'avis que les progrès accomplis sont insatisfaisants.

Pas de portrait global des projets de construction.

6.2.40 Dans ce contexte, nous avons effectué des travaux en vue de dresser un tel portrait. Il est primordial que le conseil d'administration dispose de cette information pour mieux exercer son rôle de gouvernance. Les résultats de nos travaux sont présentés à la section « Information de gestion ».

Bilan des projets

6.2.41 Lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que la Corporation ne dressait pas de bilan des projets de construction une fois les travaux terminés. En mai 2007, la CHQ a élaboré un bilan modèle qui, à notre avis, renferme les données nécessaires pour apprécier la qualité de la gestion du projet, faire le point sur l'atteinte des objectifs concernant le respect du budget, de l'échéancier et du contenu ainsi que relever les améliorations qui devraient être apportées.

6.2.42 À cet égard, nous avons examiné 11 projets qui ont été terminés en 2008-2009 et pour lesquels la CHQ était gestionnaire de projet. Sept d'entre eux avaient un bilan (64 p. cent), mais la qualité du contenu est variable d'un projet à l'autre.

Qualité variable du contenu des bilans des projets.

6.2.43 À titre d'exemple, nous avons obtenu un bilan complet pour un projet dont les coûts initiaux de 3,1 millions de dollars ont augmenté de 1,2 million, ce qui l'a porté à 4,3 millions. La sous-section « Justification des écarts » comportait des données chiffrées pour chacun des rehaussements. La description des risques et des enjeux était détaillée en neuf points.

6.2.44 Un autre projet, dont le montant lors de l'autorisation ministérielle de conception était de 11,7 millions de dollars, a augmenté dans un premier temps de 18,1 millions. Dans un deuxième temps, il a été haussé de 3,1 millions de dollars, ce qui a porté son budget total à 32,9 millions. D'une part, le bilan de ce projet est incomplet, car la justification des écarts est succincte. On y expliquait la première augmentation par l'ajout d'un stationnement souterrain de 500 places sans y préciser les raisons pour lesquelles celui-ci n'avait pas été

prévu au départ. Relativement à la seconde augmentation, on y invoquait les conditions du marché, la sous-évaluation de l'estimation des professionnels et l'indexation, sans plus de précision. D'autre part, la section « Risques et enjeux rencontrés » ne contenait aucune information. Nous sommes d'avis qu'une telle augmentation de coûts nécessite des explications plus détaillées à l'intérieur du bilan du projet.

6.2.45 En conclusion, nous considérons que la CHQ doit être plus assidue quant à la préparation des bilans des projets et plus rigoureuse par rapport à la qualité de l'information contenue dans ceux-ci, d'autant plus qu'ils seraient utiles pour alimenter le portrait global et informer le conseil d'administration. Par conséquent, les progrès réalisés sont insatisfaisants à ce chapitre.

6.2.46 Nous avons de nouveau recommandé à la Corporation d'effectuer les bilans des projets, une fois ceux-ci terminés.

Reddition de comptes

6.2.47 Nous avions recommandé à la CHQ de rendre compte de sa performance à l'égard de la gestion des projets à son conseil d'administration et à l'Assemblée nationale par le moyen de son rapport annuel.

6.2.48 En ce qui a trait au conseil d'administration, nos travaux nous ont permis de constater qu'il reçoit de l'information de gestion concernant les projets immobiliers. Trois listes y sont notamment déposées de façon périodique. Elles comportent de nombreux renseignements généraux par projet, par exemple le budget autorisé, les avenants aux contrats et l'étape en cours. Toutefois, peu de ces données sont compilées et analysées afin que la compréhension et la prise de décision à l'égard de la gestion de ces projets soient facilitées. De plus, le conseil d'administration n'a pas défini ses besoins à ce sujet et statué sur la forme et la fréquence de cette information de gestion ainsi que sur les échéanciers par rapport à celle-ci.

6.2.49 Quant au rapport annuel, nous avons examiné celui de l'exercice se terminant le 31 mars 2009. Nos travaux révèlent qu'il est encore difficile d'établir des liens entre les résultats et la performance de la CHQ relativement au respect des paramètres des projets, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, pour lesquels elle est clairement imputable par le nouveau cadre de gestion des projets centralisés. Nous l'invitons donc à poursuivre ses efforts puisqu'elle n'a pas répondu d'une manière satisfaisante à notre recommandation.

Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique

6.2.50 Dans son rapport de juin 2008, la CAP avait recommandé au MSSS et à la CHQ d'établir un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau. Cependant, la Corporation et le ministère n'ont pas donné suite à cette recommandation. Même si la CHQ s'était engagée par écrit à mener des travaux avec le MSSS afin d'établir un plan de gestion des risques, il n'en existait pas au moment de notre suivi.

6.2.51 La CAP avait aussi demandé à la CHQ de déposer la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés. Comme la Corporation a transmis, en juillet 2008, la liste des poursuites judiciaires avec les entrepreneurs et les professionnels, la demande a été satisfaite.

6.2.52 Par ailleurs, la recommandation portant sur l'établissement de règles claires de transfert de propriété des immeubles entre les établissements et la CHQ est caduque. En effet, le statut fiscal de la Corporation a été modifié et celle-ci doit, depuis avril 2009, payer les taxes sur ses approvisionnements de biens et de services.

Information de gestion

Projets immobiliers

6.2.53 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la CHQ n'a pas suivi la recommandation visant à disposer d'une information complète sur les projets de construction. Rappelons qu'il est important pour les dirigeants et le conseil d'administration d'avoir un portrait qui leur permet de suivre de façon continue la gestion des projets immobiliers.

6.2.54 De cette manière, ils pourraient agir dès le début du projet, et ce, tout au long de l'étape de planification, en vue de respecter l'enveloppe budgétaire établie lors de l'autorisation ministérielle de conception. Par la suite, ils pourraient effectuer un suivi adéquat du déroulement du projet afin de prendre des décisions éclairées. Ainsi, un dépassement budgétaire prévu doit se traduire par une réduction de la taille ou d'autres aspects du projet avant que l'on envisage une révision à la hausse de l'enveloppe. Enfin, il est essentiel que la CHQ soit présente pendant toutes les étapes du projet si elle veut bien assumer son rôle de gestionnaire de projet, lequel consiste à mener à terme un projet en respectant le contenu, le budget et l'échéancier.

6.2.55 D'ailleurs, le récent cadre de gestion des immobilisations du MSSS mentionne clairement l'importance du contrôle des coûts : « Sur le plan particulier des coûts, le ministère considère que le respect de l'enveloppe budgétaire établie lors de l'autorisation ministérielle de la conception d'un projet doit devenir un enjeu incontournable. »

6.2.56 Afin de bien comprendre la gestion d'un projet immobilier, qui consiste à organiser et à diriger les travaux depuis la détermination des besoins jusqu'à la livraison de l'ouvrage, nous présentons, dans le tableau 3, le sommaire des principales étapes relatives au cycle de vie d'un projet de construction à la Corporation. L'annexe 1, pour sa part, illustre de façon détaillée le cycle de vie d'un projet pour le secteur de la santé et des services sociaux.

Tableau 3
Principales étapes relatives au cycle de vie d'un projet immobilier

Démarrage	• Programme fonctionnel et technique – PFT • Rapport d'analyse du PFT • Autorisation de conception du MSSS • Protocole d'entente – plan d'action
Planification	• Appel d'offres – professionnels externes • Concept • Plans et devis préliminaires • Autorisation d'exécution du MSSS • Plans et devis définitifs • Appel d'offres – entrepreneurs
Construction	• Construction et aménagement • Réception avec réserve* • Correction des déficiences
Clôture	• Prise de possession • Mise en service • Réception sans réserve** • Évaluations et bilan

* L'ouvrage est terminé en grande partie lorsque les travaux à parachever n'ont pu l'être en raison de conditions indépendantes de la volonté du fournisseur et que la valeur des travaux à corriger, si l'on exclut ceux à parachever, est égale ou inférieure à 0,5 p. cent du montant du contrat.

** L'ouvrage est prêt pour l'usage auquel il est destiné et, le cas échéant, tous les travaux mentionnés dans la liste jointe à l'avis de réception avec réserve ont été parachevés ou corrigés, selon le cas.

Source : CHQ.

6.2.57 Dans le cadre de nos travaux, nous avons compilé des données à partir des informations fournies par la CHQ. Les résultats de cette compilation constituent une information de gestion portant sur le respect des budgets, laquelle pourrait faire partie d'un portrait des projets. Ainsi, le tableau 4 indique les coûts prévus des projets de construction à l'étape de planification.

Tableau 4
Coûts des projets à l'étape de planification au 31 mars 2009

	Concept	Plans et devis préliminaires	Total
Nombre de projets	3	4	7
Autorisation ministérielle de conception (en M$)	46	54	100
Coûts prévus une fois le document finalisé (en M$)*	66	80	146
Écart entre les coûts prévus à la fin des travaux et ceux autorisés à la conception	**43 %**	**48 %**	**46 %**

* Ces montants ne sont pas encore autorisés par le MSSS. Cela est dû au fait que ces projets n'ont pas franchi le stade de l'autorisation d'exécution du MSSS. Les montants reposent sur des estimations réalisées au stade du concept ou à celui des plans et devis préliminaires.

6.2.58 Nos travaux font ressortir que des augmentations de coûts sont anticipées relativement à six des sept projets à l'étape de planification au 31 mars 2009. Des hausses de 48 p. cent sont notamment attendues pour l'ensemble des projets dont les plans et devis préliminaires sont prêts. Pour deux de ces projets, les coûts prévus ont même doublé par rapport au montant autorisé par le MSSS lors de la conception.

Augmentation anticipée des coûts pour six des sept projets à l'étape de planification.

6.2.59 Nous avons aussi compilé de l'information à l'égard des coûts estimés pour les projets aux étapes de construction et de clôture (tableau 5).

Tableau 5
Coûts des projets aux étapes de construction et de clôture au 31 mars 2009

	Construction	Clôture	Total	Augmentation (en M$)
Nombre de projets	22	17	39	s.o.
Autorisation ministérielle de conception (en M$)	252	145	397	s.o.
Autorisation ministérielle d'exécution (en M$)	372	222	594	197
Coûts prévus à la fin des travaux (en M$)	393	230	623	29
Écart entre les coûts prévus à la fin des travaux et ceux autorisés à la conception	**56 %**	**59 %**	**57 %**	**226**

Source : CHQ.

6.2.60 Cet exercice fait ressortir un écart important entre le budget accordé lors de l'autorisation ministérielle de conception et celui alloué lors de l'autorisation ministérielle d'exécution. Cet écart s'élève à 197 millions de dollars, soit une augmentation de 50 p. cent. De plus, nous constatons que l'écart entre les coûts à l'étape de l'autorisation ministérielle d'exécution et ceux prévus à la fin des travaux est beaucoup plus faible. En effet, pour les 39 projets, nous observons un écart de 29 millions de dollars, ce qui correspond à une augmentation d'environ 5 p. cent.

6.2.61 Les tableaux 4 et 5 fournissent des exemples d'une information de gestion globale comportant des données plus précises sur les projets. Celle-ci permettrait aux dirigeants de repérer les projets immobiliers sur lesquels ils devraient s'interroger plus en profondeur et d'en rendre compte au conseil d'administration. D'ailleurs, au moment de notre vérification, la CHQ travaillait à l'élaboration d'un nouveau tableau de bord comprenant tous les projets dont elle a la responsabilité de gestion.

6.2.62 À la lumière de ces résultats, la Corporation pourrait notamment dégager les facteurs expliquant les augmentations de coûts observées principalement à l'étape de la planification et agir, de concert avec le MSSS, relativement aux éléments dont chacun est responsable. Voici des questions qui pourraient être soulevées :

- Les projets ont-ils été bien planifiés?
- A-t-on répondu aux besoins définis au départ? Ces besoins ont-ils été bien évalués?
- Les coûts ont-ils été estimés correctement?
- Quelles sont les raisons de la hausse significative des budgets entre l'autorisation ministérielle de conception et l'autorisation ministérielle d'exécution?
- Est-ce que l'étude de faisabilité technique a été bien effectuée?
- A-t-on coordonné efficacement l'action des différents intervenants?
- Le temps écoulé entre les diverses étapes est-il approprié?
- Est-ce que tous les intervenants, notamment la CHQ et le MSSS, ont bien assumé leurs responsabilités?
- A-t-on exercé un suivi rigoureux tout au long du projet et dressé un bilan à son terme?

6.2.63 Nous avons de nouveau recommandé à la Corporation de disposer d'une information complète sur les projets de construction et d'en faire l'analyse.

Litiges

6.2.64 En février 2008, les membres de la CAP ont exprimé leurs préoccupations au sujet des poursuites judiciaires et des réclamations présentées à la CHQ. En particulier, ils ont questionné cette dernière sur le montant des poursuites judiciaires, l'utilisation de la clause exécutoire[3] et les procédures envisagées pour réduire les nouveaux litiges. Au terme de la séance, ils lui ont demandé que la liste des différends ou des litiges en cours qui ne sont pas encore réglés soit déposée à la CAP, ce qui a été fait.

6.2.65 En date du 31 mars 2009, la CHQ faisait l'objet de 31 poursuites judiciaires et d'une réclamation, pour un montant total de 42,4 millions de dollars. Cependant, comme il est indiqué dans ses états financiers inclus dans son *Rapport annuel 2008-2009*, « sur la foi des renseignements disponibles, la direction est d'avis qu'il est peu probable qu'une responsabilité quelconque soit considérée importante quant à ces réclamations et poursuites par rapport à la situation financière de la Corporation ».

3. La CHQ peut exiger des entrepreneurs, en vertu d'une clause exécutoire, qu'ils réalisent des travaux supplémentaires sans qu'un prix soit convenu entre les parties avant le début de ceux-ci. Cette information provient du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, lequel remplace le *Règlement sur les contrats de la Corporation d'hébergement du Québec*.

6.2.66 De ce montant, 30,4 millions de dollars sont liés à des projets dont la CHQ a la responsabilité de gérer la construction, qu'elle soit propriétaire ou non[4]. Le tableau 6 présente des données à l'égard de ces poursuites judiciaires et des réclamations reçues par la Corporation depuis 2007.

Tableau 6
Poursuites judiciaires et réclamations

	2009	2008	2007
Nombre			
Poursuites judiciaires*	27	24	19
Nouvelles poursuites	6	11	5
Projets de construction avec poursuites**	13	12	11
Valeur (en millions de dollars)			
Poursuites judiciaires	29,88	17,80	13,15
Réclamations***	0,52	3,34	11,20
Total	**30,40**	**21,14**	**24,35**

* Une poursuite judiciaire est une action en justice.
** Au moment de notre suivi, la moyenne des projets mis en service au cours des 3 dernières années était de 17.
*** Une réclamation est un acte par lequel une personne s'adresse à une autorité pour faire reconnaître contre quelqu'un un droit qu'elle estime posséder.

Source : CHQ.

6.2.67 Nous constatons qu'il y a plusieurs mésententes entre les diverses parties concernées par un projet et que le montant de ces poursuites judiciaires et réclamations a augmenté de 25 p. cent depuis 2007.

6.2.68 À notre avis, dans un souci d'économie et d'efficience, il est important que la CHQ repère les projets à risque et détermine les actions à prendre pour régler les différends, et ce, afin d'éviter des réclamations et des poursuites éventuelles. Or, la Corporation ne procède pas à l'analyse de ses données et aucune information de gestion n'est produite à cet égard. À titre d'exemple, une analyse exhaustive des projets ayant donné lieu à des poursuites dans le passé permettrait de dégager des facteurs ou les caractéristiques des projets qui nécessiteraient une vigilance accrue.

6.2.69 Des intervenants du milieu ainsi que des gestionnaires rencontrés dans le cadre de nos travaux nous ont mentionné des hypothèses à examiner afin de cerner les projets qui sont davantage à risque en matière de litiges. En voici des exemples :

- Un projet de construction se déroule dans un établissement qui doit continuer à rendre des services de santé en parallèle.
- Le nombre de directives exécutoires ainsi que la valeur de celles-ci en fonction du contrat sont élevés.
- Le budget associé aux contingences de construction est dépassé ou en voie de l'être.

4. Nous n'avons pas recensé ni examiné les autres litiges associés aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux, c'est-à-dire lorsque la CHQ n'était pas gestionnaire de projet.

6.2.70 Afin d'illustrer ces propos, nous avons utilisé les données disponibles dans le système de gestion de projets de la CHQ au moment de notre suivi. En premier lieu, nous nous sommes intéressés à la relation entre le budget associé aux contingences de construction, le montant des directives de changement et le degré d'avancement des travaux prévus au contrat. Le tableau 7 montre les résultats de notre compilation pour six contrats à l'étape de construction.

Tableau 7
Budget associé aux contingences de construction relativement à six contrats au 15 juillet 2009 (en dollars)

	1	2	3	4	5	6
Valeur du contrat de l'entrepreneur	20 268 359	13 849 034	26 455 357	12 793 748	17 142 670	301 150
Budget associé aux contingences de construction	2 041 069	1 314 322	1 661 949	981 000	1 040 000	43 000
Valeur nette des directives de changement	3 186 584	1 809 657	959 919	1 929 331	1 565 023	83 397
Utilisation des contingences	156 %	138 %	58 %	197 %	150 %	194 %
Degré d'avancement des travaux prévus au contrat*	92 %	92 %	32 %	98 %	92 %	94 %
Écart entre le budget associé aux contingences de construction et la valeur nette des directives de changement	**–1 145 515**	**–495 335**	**702 030**	**–948 331**	**–525 023**	**–40 397**

* La CHQ calcule le degré d'avancement des travaux selon les montants versés au fournisseur en fonction du contrat.

Source : CHQ.

6.2.71 Cet exercice met en lumière des contrats dont le budget associé aux contingences de construction a été largement dépassé. Selon plusieurs intervenants rencontrés, pareille situation peut entraîner des changements pour lesquels le fournisseur ne sera pas payé ou tardera à l'être, ce qui pourrait donner lieu à des litiges. C'est pourquoi la haute direction devrait exercer, dès le début du projet, une vigilance accrue. Mentionnons à ce titre le contrat n° 3 qui a un degré d'avancement de 32 p. cent et pour lequel l'utilisation des contingences a déjà atteint 58 p. cent.

Budget associé aux contingences largement dépassé.

6.2.72 Par la suite, nous avons examiné l'emploi de la clause exécutoire dans les contrats conclus avec les entrepreneurs. Rappelons qu'en vertu d'une telle clause, la Corporation peut exiger des entrepreneurs qu'ils réalisent des travaux supplémentaires sans qu'un prix soit convenu entre les parties avant le début de ceux-ci. Or, lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que pareille façon de faire pouvait entraîner des litiges ou donner lieu à des poursuites judiciaires. Le tableau 8 présente les résultats de notre compilation pour 44 contrats à l'étape de construction.

Tableau 8
Utilisation des directives exécutoires

Ratio du nombre de directives exécutoires sur le nombre de directives totales	Nombre de contrats	Valeur des directives exécutoires (en dollars)	Valeur des directives totales (en dollars)	Budget associé aux contingences de construction (en dollars)
Inférieur à 15 %	29	1 403 623	21 215 633	23 111 795
De 15 à 25 %	6	718 455	3 003 593	6 424 586
De 25 à 50 %	6	548 158	1 103 333	2 448 963
Supérieur à 50 %	3	1 320 912	2 807 045	1 778 447
Total	**44***	**3 991 148**	**28 129 604**	**33 763 791**

* Nos travaux ont porté sur 44 contrats de construction relatifs à 39 projets en date du 15 juillet 2009.

6.2.73 Parmi ces contrats, nous en avons relevé certains qui peuvent être considérés comme davantage à risque si l'on tient compte des éléments suivants :

- leur budget associé aux contingences de construction est dépassé ;
- le nombre de directives exécutoires est très élevé ;
- la valeur des directives exécutoires est élevée par rapport à celle des directives totales ou du contrat.

6.2.74 Par exemple, nous avons relevé un contrat de l'ordre de 12,8 millions de dollars pour lequel la valeur des directives totales de changement était de 1,9 million. Ce montant dépassait de près de un million de dollars le budget prévu pour les contingences. La valeur des directives exécutoires représentait, pour sa part, près de 800 000 dollars.

6.2.75 En ce qui concerne la clause exécutoire, la CHQ nous a indiqué que son application est maintenant plus restreinte et réservée aux seuls cas où un désaccord entre les parties risque de paralyser le chantier. À cet égard, elle s'est donné comme objectif, dans son plan stratégique 2008-2011, de diminuer significativement le nombre de directives exécutoires sans toutefois préciser de cible. Elle s'est également fixé l'objectif de mesurer et de réduire les délais de traitement des réclamations qui lui sont présentées. Nous considérons que l'établissement de tels objectifs constitue une bonne pratique. Toutefois, la CHQ disposait de peu d'information de gestion à ce sujet.

6.2.76 Enfin, il est important de souligner qu'à la suite de l'adoption de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, le *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* a été revu et modifié. Ainsi, en matière de changements apportés aux travaux, bien qu'une clause exécutoire y soit encore prévue, ce règlement introduit un processus obligatoire de négociation et, le cas échéant, de médiation quant au règlement des différends. De plus, lorsque l'ordre de changement envisagé porte la valeur totale des changements à plus de 10 p. cent de la valeur initiale du contrat, le donneur d'ouvrage doit confirmer à l'entrepreneur qu'il dispose des fonds nécessaires à l'exécution avant de produire cet ordre ou tout ordre de changement subséquent.

6.2.77 En conclusion, nous sommes d'avis que l'application des dispositions prévues dans la réglementation en matière de changements apportés aux travaux et de règlement des différends devrait favoriser la réduction des poursuites judiciaires et des réclamations. Toutefois, il serait important que la CHQ dispose d'une information de gestion en la matière afin d'assurer notamment une saine gestion des contrats et des projets.

6.2.78 **Nous avons recommandé à la Corporation :**

- **de disposer d'une information de gestion afin de repérer les projets à risque en matière de litiges ;**
- **de compléter son objectif stratégique relatif aux directives exécutoires en l'accompagnant d'une cible prévoyant la réduction de celles-ci et de poursuivre ses efforts en ce sens.**

6.2.79 **Commentaires du ministère**

« **Commentaires généraux.** Des progrès satisfaisants ont été réalisés par le ministère pour quatre des cinq recommandations formulées dans votre rapport de 2005-2006.

« Quant à la recommandation concernant la planification à long terme et pour laquelle vous mentionnez que des progrès restent à faire, nous devrions compléter les travaux au cours du prochain exercice financier.

« Par ailleurs, la CAP recommandait que le ministère et la CHQ établissent un plan de gestion des risques visant, entre autres, à contrer les risques de surchauffe et de dépassement de coûts dans la gestion des immeubles du réseau.

« Sachez que la notion de gestion de risques est prise en compte tout au long du processus de gestion de projet. Toutefois, nous sommes conscients que des efforts d'amélioration devraient être accomplis, notamment quant à l'information de gestion entourant les projets. »

6.2.80 **Commentaires de la Corporation**

« **Commentaires généraux.** La Corporation constate que le Vérificateur général a dressé un portrait assez juste de la situation en regard de la gestion des projets immobiliers du secteur de la santé et des services sociaux. La Corporation reçoit positivement l'appréciation du suivi des recommandations ainsi que des deux nouvelles recommandations portées à son égard. Elle apprécie les mentions qui reconnaissent, d'une façon générale, les solutions introduites ainsi que les progrès réalisés au cours des dernières années. Les efforts déployés jusqu'à maintenant sont reconnus en ce qui concerne la planification et l'exécution de la gestion de projet. La Corporation intensifiera ses efforts pour répondre aux points d'insatisfaction identifiés, en particulier sur le plan de l'information de gestion. D'ailleurs, une direction de la vérification interne a été créée récemment pour en assurer, entre autres, le suivi. La Corporation réitère sa volonté d'atteindre les standards les plus élevés en gestion de projet.

« **Gestion des projets immobiliers.** Au sujet du suivi des projets, l'état de situation des projets à l'égard des prévisions de coûts, de l'échéancier et du degré d'avancement des travaux sera grandement facilité par le tableau de bord mis en place en septembre 2009. Ce tableau de bord regroupe plusieurs données, en temps réel, nécessaires à la compréhension du portefeuille des projets en cours, notamment le budget autorisé, l'échéancier et les déboursés. Au cours de la deuxième phase de son développement (2010-2011), ce tableau de bord présentera des données beaucoup plus raffinées, dont le pourcentage d'avancement réel des travaux, le niveau d'utilisation de la contingence et l'identification des risques. De plus, l'élaboration d'une fiche projet est actuellement en cours ; sa mise en application est prévue pour l'été 2010. Elle se veut complémentaire au tableau de bord en présentant des informations additionnelles pour chaque projet tels les problématiques et le suivi des actions à réaliser. Également, les rapports d'avancement des projets demandés aux professionnels par l'entremise des mandats de prestation de service en application depuis 2006 seront exigés mensuellement, ce qui permettra d'assurer un meilleur suivi des projets dans le but de respecter les paramètres autorisés. L'analyse de cette information de gestion fera ressortir les éléments à risque ou significatifs, ce qui permettra d'émettre des hypothèses sur les tendances utiles à une bonne gouvernance de projet.

« Quant au suivi des fournisseurs, la Corporation procédera à l'évaluation des entrepreneurs à la fin des contrats des travaux de construction. Dans les projets considérés à risque, la Corporation envisage d'évaluer la pertinence d'appliquer un processus de présélection qui comporte des critères portant sur les performances antérieures de l'entrepreneur auprès d'organismes publics. À titre d'exemple, mentionnons l'obligation de fournir deux preuves qui démontrent la satisfaction de deux organismes publics à l'égard de la performance de l'entrepreneur soumissionnaire.

« En ce qui a trait à l'évaluation des professionnels, celle-ci est effectuée à la fin de chaque étape du projet et consolidée à la fin du contrat de services professionnels. Par ailleurs, des consortiums, lesquels impliquent différents fournisseurs, représentent une problématique dans le cadre des évaluations de rendement. Une réflexion sur ce phénomène est nécessaire et nécessite que l'on s'y attarde de concert avec les organismes centraux, et ce, afin de statuer sur la façon la plus appropriée et équitable pour en faire un critère de sélection.

« La Corporation avise déjà, par une clause à ses contrats, qu'elle se réserve la possibilité de refuser la proposition de service de tout fournisseur qui a fait l'objet d'une évaluation de rendement insatisfaisant au cours des deux dernières années.

« **Évaluation et reddition de comptes.** Chaque projet terminé sera suivi d'un bilan de projet afin de permettre d'évaluer la situation dans le cadre du processus d'amélioration continue. La réalisation des bilans de projet sera confiée à une unité administrative différente de celle qui a effectué la gestion de projet afin d'assurer une plus grande objectivité. En effet, elle sera dorénavant sous la gouverne du responsable qualité des services certifiés ISO 9001 de la Vice-présidence au développement et aux immobilisations. Les constats de ces analyses pourront donc par la suite être repris dans une perspective plus globale.

« La Corporation rendra compte de sa performance quant au respect des paramètres des projets – à savoir le contenu, les coûts et les échéanciers – pour les projets visés à l'Entente-Cadre de gouvernance. La Corporation incorporera des indicateurs en lien avec cette performance dans son *Plan d'affaires 2010-2013*, dont elle fera état dans les rapports annuels correspondants. La Corporation prévoit présenter le degré d'avancement de chacune des étapes des projets dans le *Rapport annuel 2009-2010* pour les projets visés, entre autres, par l'Entente-Cadre de gouvernance.

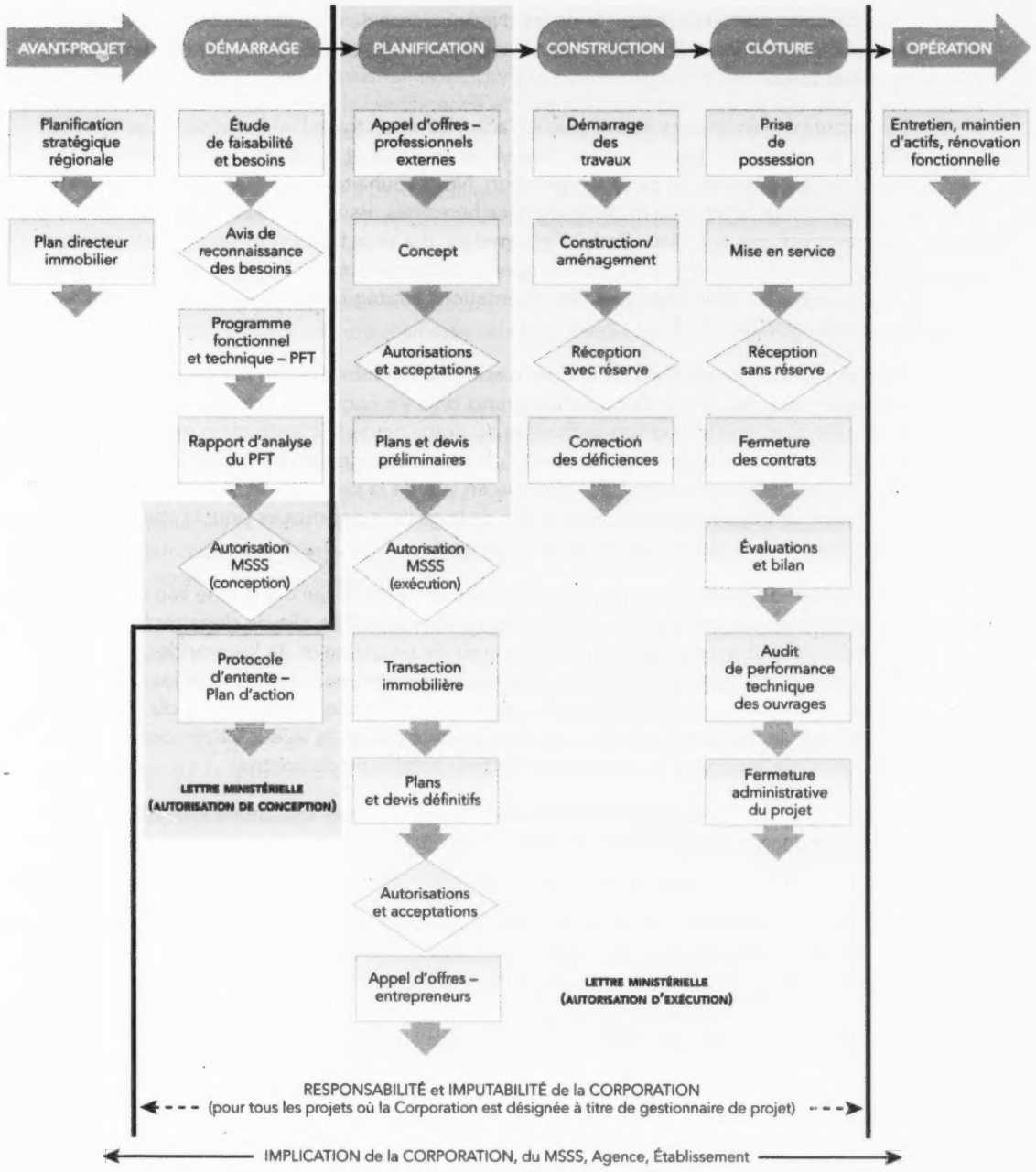
« La Corporation soumettra à son conseil d'administration toute l'information de gestion qui permet aux administrateurs de jouer pleinement leur rôle et d'assumer leur responsabilité à l'égard de la gouvernance de la Corporation. Nous souhaitons préciser qu'un sous-comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines, issu du conseil d'administration, a également été mis sur pied. Parmi l'information qui sera transmise, soulignons celle qui résulte de l'analyse de risques stratégiques actuellement en cours ainsi que de son plan d'action découlant des enjeux et des orientations stratégiques prévus dans son nouveau *Plan d'affaires 2010-2013*.

« **Suivi des recommandations de la Commission de l'administration publique.** Concernant l'évaluation des risques, la Corporation prend déjà en compte les risques de chacun des projets. De plus, une indexation pertinente au domaine de la construction est utilisée pour anticiper les coûts au moment de l'appel d'offres. La Corporation fournira, à la demande du MSSS, toute l'information dont elle dispose en vue de la préparation d'un plan de gestion des risques. La Corporation agit au chapitre de la gestion des risques pour la réalisation des projets immobiliers qui sont sous sa responsabilité.

« **Information de gestion.** Une analyse détaillée des projets qui ont donné lieu à des poursuites judiciaires au cours des trois dernières années sera faite afin de dégager les caractéristiques susceptibles d'entraîner de tels risques de poursuite et de les prendre en compte dans la gestion de ces derniers. Nous prenons également en considération les trois caractéristiques soulevées par le Vérificateur général, à savoir : le dépassement du budget de contingence ; le nombre élevé de directives exécutoires ; et la valeur élevée des directives exécutoires par rapport à la valeur des directives totales ou du contrat.

« Enfin, l'objectif stratégique de réduire l'utilisation de la clause exécutoire sera accompagné d'une cible dans le prochain *Plan d'affaires 2010-2013*. »

Annexe 1 – Cycle de vie d'un projet à la Corporation pour le secteur de la santé et des services sociaux[5]



5. Il s'agit d'une reproduction d'une figure apparaissant dans le *Rapport annuel 2008-2009* de la CHQ.

Signification du logo

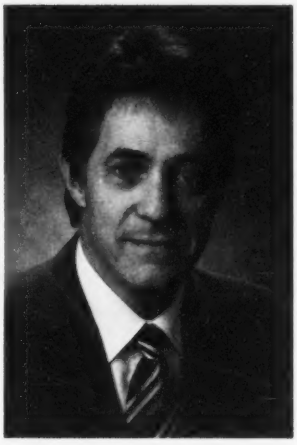
Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec



Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. En 2010, l'Ordre lui a décerné son titre le plus prestigieux, soit membre d'honneur (Fellow).

De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-58853-5